

PRIVATIZAÇÃO
DA
ANA

RELATÓRIO DE AUDITORIA 16/2023
2.ª SECÇÃO



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**



Processo 11/2019 – AUDIT

PRIVATIZAÇÃO
DA
ANA

Dezembro de 2023

Handwritten signature



SUMÁRIO

A ANA – Aeroportos de Portugal, SA é a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em dez aeroportos situados em Portugal Continental (Lisboa, Porto, Faro e Beja), na Região Autónoma dos Açores (Ponta Delgada, Santa Maria, Flores e Horta) e na Região Autónoma da Madeira (Madeira e Porto Santo), sendo a respetiva entidade gestora aeroportuária. O quadro jurídico geral desta concessão foi estabelecido no Decreto-Lei 254/2012 e foi complementado pelos contratos de concessão, por 50 anos, celebrados em 14/12/2012 (Portugal Continental e Açores) e em 10/09/2013 (Madeira).

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de privatização da ANA (de 07/09/2012 a 22/10/2013) para examinar, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, se essa privatização salvaguardou o interesse público, através do cumprimento dos seus objetivos. As principais conclusões da auditoria (**ver 4**) são as seguintes:

- ◆ *O Estado decidiu a venda integral da ANA, em contexto adverso (com urgência, em situação recessiva), enquanto a maioria dos países da União Europeia manteve participação no capital social das entidades gestoras aeroportuárias. A urgência em concluir a privatização fez iniciar e aprovar o respetivo processo sem todas as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade, equidade e maximização do encaixe financeiro. Agravando os riscos destes desfasamentos, a avaliação intempestiva da ANA não supriu a sua falta de avaliação prévia, que era legalmente exigível. O Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo o preço da privatização (1.127,1 M€) sido 71,4 M€ inferior ao oferecido e aceite (1.198,5 M€) – ver 3.1.*
- ◆ *O Estado privilegiou o potencial encaixe financeiro com a venda da ANA, no curto prazo, em detrimento do equilíbrio na partilha de rendimentos com a concessão de serviço público aeroportuário, no longo prazo. As disposições sobre a regulação económica da concessão transitaram, durante o processo de privatização, da lei aplicável para o contrato, fragilizando a regulação e com prejuízo para a estabilidade processual e para a transparência e publicidade daquelas. A privatização da ANA comportou a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, com desperdício da oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência – ver 3.2.*
- ◆ *As desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, para as quais a Parpública não tem explicação, são graves e revelam risco material de falta de fidedignidade de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador. A falta de controlo público evidenciada no processo de privatização da ANA (e impulsionada pela urgência da sua concretização em contexto já de si adverso) prolongou-se durante a primeira década da ANA privada, nomeadamente devido à falta de acompanhamento apropriado da gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário e à falta de controlo da receita pública proveniente da concessão de serviço público, deficiências para as quais o Tribunal alertou e recomendou medidas para as suprir que continuam por implementar. Por isso, reitera-se: Importa que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, nomeadamente através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas – ver 3.3.*
- ◆ *Em suma, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados com o Estado Português, a privatização da ANA não salvaguardou o interesse público, por incumprimento dos seus objetivos. Com efeito, a verificação da materialidade ou, mesmo, a materialização dos principais riscos identificados pela auditoria faz concluir: Não ter sido maximizado o encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA (3.1); Não se ter verificado o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA (3.2); Não ter sido minimizada a exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, não se tendo assegurado que o enquadramento deste processo protegeria cabalmente os interesses nacionais (3.3).*

ÍNDICE GERAL

1.	ENQUADRAMENTO	9
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA	20
3.	OBSERVAÇÕES	37
3.1.	ENCAIXE FINANCEIRO NÃO MAXIMIZADO.....	37
3.1.1	CONTEXTO ADVERSO PARA DECISÃO DE VENDA INTEGRAL	37
3.1.2	ATIVOS ESTRATÉGICOS SEM SALVAGUARDA LEGAL.....	39
3.1.3	DESFASAMENTOS NO PROCESSO E FALTA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA	40
3.1.4	RELEVANTE DESPESA DO ESTADO PAGA AO MUNICÍPIO DE LISBOA.....	44
3.1.5	RELEVANTE DESPESA DO ESTADO PAGA À REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA.....	45
3.1.6	SOBREAVALIAÇÃO DA OFERTA DA VINCI.....	46
3.1.7	DEDUÇÕES AO PREÇO DA PRIVATIZAÇÃO.....	53
3.2.	POSIÇÃO COMPETITIVA, CRESCIMENTO E EFICIÊNCIA NÃO REFORÇADOS	54
3.2.1	DIREITO DA CONCESSIONÁRIA SOBRE O NOVO AEROPORTO DE LISBOA	54
3.2.2	DESEQUILÍBRIO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO A FAVOR DO PRIVADO.....	56
3.2.3	MONOPÓLIO DO SERVIÇO PÚBLICO AEROPORTUÁRIO.....	64
3.3.	EXPOSIÇÃO DO ESTADO AOS RISCOS DE EXECUÇÃO NÃO MINIMIZADA	64
3.3.1	TRANSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DA ANA PÚBLICA ATÉ À ANA PRIVADA.....	65
3.3.2	FALTA DE CONTROLO PÚBLICO	67
4.	CONCLUSÕES.....	78
5.	RECOMENDAÇÕES	80
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	81
7.	EMOLUMENTOS	82
8.	DECISÃO	83
9.	ANEXOS	93
9.1.	FICHA SOBRE A PARTILHA DE RECEITAS.....	93
9.2.	FICHA SOBRE A INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO	95
9.3.	AUDIÇÃO DO RELATO DA AUDITORIA.....	97



ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – ESTRUTURA ACIONISTA DA ANA ATÉ 04/01/2013	9
TABELA 2 – PREÇO DE COMPRA DA OFERTA VINCULATIVA DA VINCI PARA AQUISIÇÃO DE 100% DA ANA	13
TABELA 3 – ESTRUTURA ACIONISTA DA ANA EM 04/01/2013	14
TABELA 4 – PREÇO DE 95% DO CAPITAL SOCIAL E DOS DIREITOS DE VOTO DA ANA	16
TABELA 5 – ESTRUTURA ACIONISTA DA ANA EM 22/10/2013	17
TABELA 6 – OFERTA DA VINCI PELO CAPITAL PRÓPRIO DA ANA	17
TABELA 7 – ESTRUTURA ACIONISTA DA ANA EM 31/12/2014	18
TABELA 8 – RECEITA DO ESTADO COM A PRIVATIZAÇÃO DA ANA	18
TABELA 9 – RECEITA LÍQUIDA TOTAL COM A PRIVATIZAÇÃO DA ANA	19
TABELA 10 – ESTRUTURA ACIONISTA DA ANA DESDE 30/11/2018	19
TABELA 11 – AVALIAÇÃO DA ANA EM 21/12/2012 (EUROS)	43
TABELA 12 – PROPOSTAS NÃO VINCULATIVAS E VINCULATIVAS	47
TABELA 13 – PREÇO DA PRIVATIZAÇÃO DA ANA	53
TABELA 14 – DIVIDENDOS DA ANA	57
TABELA 15 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA ANA, EM 2012 E 2013	65

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESTRUTURA DO GRUPO ANA ATÉ 2013.....	16
FIGURA 2 – TITULARIDADE DO CAPITAL DAS ENTIDADES GESTORAS DE AEROPORTOS NOS PAÍSES DA UE (2010).....	38
FIGURA 3 – PAÍSES DA UE POR TITULARIDADE DO CAPITAL DAS ENTIDADES GESTORAS DOS AEROPORTOS (2010-2016)	39



PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, SA
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
ANAM	ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA
AVD	Acordo de Venda Direta
BCE	Banco Central Europeu
BES	Banco Espírito Santo, SA
BIG	BIG - Banco de Investimento Global, SA
CEA	Comissão Especial para o Acompanhamento da Privatização da ANA
CGE	Conta Geral do Estado
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
FARAC	Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LQP	Lei Quadro das Privatizações
M€	Milhão de Euros
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> / Memorando de Entendimento
NAL	Novo Aeroporto de Lisboa
OE	Orçamento do Estado
OPV	Oferta Pública de Venda
Parpública	Parpública, Participações Públicas, SGPS, SA
Portway	Portway Handling de Portugal, SA
PPP	Parceria Público-Privada
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAPSP	Regime de Alienação das Participações do Setor Público
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RMM	Receita Média Máxima
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
VA	<i>VINCI Airports SAS</i>
VAI	<i>VINCI Airports International, SA</i>
VCP	<i>VINCI Concessions Portugal, SGPS, SA</i>
VINCI	<i>VINCI - Concessions SAS</i>
VNP	Venda por Negociação Particular

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Selma Isabel Rebêlo (a)
	Mário Tavares da Silva (b)
Coordenação da Equipa	Conceição Botelho dos Santos (a)
Equipa de Auditoria	Ana Isabel Brázia (a)
	Ana Mafalda Vieira (a)
	Daniel Filipe Rodrigues (a)
	David Santiago Pires (b)
	Francisco Sérgio Machado (b)
	José Alfredo Correia (b)
Colaboração	Ângela Maria Castro

(a) desde 2023 (b) até 2020

1. ENQUADRAMENTO

1. Em 17/05/2011, o Estado Português celebrou um Memorando de Entendimento (MoU)¹ e um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), nos termos dos quais seria concedida assistência financeira a Portugal, até 2014, condicionada à aplicação de medidas corretivas dos desequilíbrios estruturais da economia e das finanças públicas.
2. Essas medidas incluíam o compromisso de o Governo² acelerar o programa de privatizações que se encontrava planeado até 2013, visava obter 5,5 mil M€ e abrangia, no setor dos transportes, a ANA – Aeroportos de Portugal, SA (ANA), como consta do ponto 3.31 do MoU.
3. Esse compromisso também foi assumido pelo Governo seguinte³ cujo programa definiu, como um dos três eixos de atuação no setor dos transportes, a redução da dívida financeira através da alienação de ativos não essenciais e da privatização de empresas participadas.
4. Portugal era um dos países da Europa com o Estado como principal interveniente (*stakeholder*) no setor do transporte aéreo, ao deter a transportadora aérea nacional (TAP)⁴ e a entidade gestora aeroportuária (ANA).
5. A ANA era detida pelo Estado, diretamente, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), com 31,44% do capital social, e, indiretamente, através da Parpública, Participações Públicas, SGPS, SA (Parpública), com os restantes 68,56%.

Tabela 1 – Estrutura Acionista da ANA até 04/01/2013

Acionista	N.º de Ações	Valor Unitário	Capital Social	Capital Social (%)
DGTF	12.577.904	5 €	62.889.520 €	31,44 %
Parpública	27.422.096	5 €	137.110.480 €	68,56 %
Total	40.000.000	5 €	200.000.000 €	100,00 %

Fonte: ANA.

6. A ANA é a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em dez aeroportos situados em Portugal Continental (Lisboa, Porto, Faro e Beja), na Região Autónoma dos Açores (Ponta Delgada, Santa Maria, Flores e Horta) e na Região Autónoma da Madeira (Madeira e Porto Santo), sendo, portanto, a sua entidade gestora aeroportuária⁵.
7. A atividade da ANA engloba duas áreas de negócio, a operacional, de “Aviação”, e a comercial, de “Não Aviação” (serviços de handling, segurança aeroportuária e assistência a passageiros de mobilidade reduzida):

¹ Memorandum of Understanding on Specific Economy Policy Conditionality.

² XVIII Governo Constitucional, em funções desde 26/10/2009 até 20/06/2011.

³ XIX Governo Constitucional, em funções desde 20/06/2011 até 30/10/2015.

⁴ TAP – Transportes Aéreos Portuguesa, SA, integralmente detida pela TAP SGPS, SA, integralmente detida pela Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA (Parpública), integralmente detida pelo Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

⁵ O quadro jurídico geral desta concessão encontra-se estabelecido no Decreto-Lei (DL) 254/2012, de 28 de novembro, com as alterações introduzidas pelo DL 108/2013, de 31 de julho (que integra os aeroportos da Região Autónoma da Madeira na rede aeroportuária gerida pela ANA). Este enquadramento jurídico é complementado pelos contratos de concessão de serviço público celebrados pelo Estado Português com a ANA, em 14/12/2012, e com a ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, SA, em 10/09/2013 (a ANA sucedeu à ANAM, desde outubro de 2014, como concessionária do segundo contrato, após operação de fusão por incorporação da ANAM).

- ⇒ *A primeira é, essencialmente, regulada e consiste na gestão de infraestruturas para o tráfego de aeronaves, passageiros e carga.*
- ⇒ *A segunda não é regulada e respeita à exploração de espaços comerciais e publicitários nos aeroportos e na oferta de imóveis, de parques de estacionamento e de espaços para áreas de rent-a-car nas imediações dos aeroportos.*
8. A concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil foi atribuída à ANA, SA, nos termos do artigo 12.º do DL 404/98, de 18 de dezembro, diploma que (no seu artigo 1.º) cria a empresa pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, EP, por cisão da empresa pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, EP, criada pelo DL 246/79, de 25 de julho, e que (no seu artigo 2.º) transforma a ANA, EP, resultante dessa cisão, em sociedade anónima, com a denominação (dada no seu artigo 9.º) ANA – Aeroportos de Portugal, SA, e os respetivos estatutos (aprovados pelo seu artigo 11.º e constantes do seu anexo II). O artigo 12.º determina também que, até à celebração do respetivo contrato de concessão, a ANA, SA, prestaria o serviço público concessionado nos mesmos termos em que esse serviço vinha sendo prestado pela ANA, EP.
9. Entretanto, o DL 33/2010, de 14 de abril, aprovou as bases dessa concessão, mas o contrato de concessão (que chegou a ter minuta publicada em Anexo à RCM 34/2010, de 6 de maio) só foi celebrado em 14/12/2012, após ter sido iniciado o processo de privatização da concessionária, em 07/09/2012, e ter sido publicado o quadro jurídico geral da concessão, em 28/11/2012.
10. O processo de privatização da ANA foi aprovado pelo Governo, em 29/10/2012, e especificamente regulado pelo diploma legal que o aprovou e pelas Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) que estabeleceram as condições finais e concretas das operações necessárias à sua execução⁶, tendo sido concluído, em 22/10/2013, com a assinatura do respetivo certificado.
11. Nos termos do preâmbulo do DL 232/2012, que aprova o processo de privatização da ANA, SA, o quadro jurídico aplicável a este processo era o Regime de Alienação das Participações do Setor Público (RAPSP)⁷, tendo em conta que a ANA e os seus ativos estratégicos nunca tinham saído da esfera jurídica do Estado, sem prejuízo da sujeição do processo a requisitos que assegurassem maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias aplicáveis ao abrigo da Lei Quadro das Privatizações (LQP)⁸. O DL 232/2012 determina que:
- ⇒ *O processo ocorreria mediante a alienação das ações representativas de 100% do seu capital social, através de uma operação de Venda por Negociação Particular (VNP) a um ou mais investidores, nacionais ou estrangeiros, individualmente ou em agrupamento, a qual poderia incluir a negociação dos termos e condições do contrato de serviço público aeroportuário, e de uma operação de Oferta Pública de Venda (OPV) dirigida exclusivamente a trabalhadores do Grupo ANA (ANA e sociedades detidas direta ou indiretamente).⁹*
- ⇒ *Iriam constituir critérios de seleção das intenções de aquisição para integrar os potenciais investidores de referência, em subsequentes fases do processo de VNP, o preço indicativo para aquisição das ações, a ausência de condicionantes jurídicas, laborais ou económico-financeiras, os termos e condições relativos ao contrato de concessão de serviço público aeroportuário, conhecimento e experiência técnica e de gestão demonstrados no setor da aviação, a qualidade do projeto estratégico, a respetiva idoneidade, capacidade financeira, garantias prestadas e contributo para reforçar a capacidade económica e financeira da ANA.*

⁶ DL 232/2012, de 29 de outubro, e, designadamente, RCM 94-A/2012, de 14 de novembro, e RCM 111-F/2012, de 28 de dezembro.

⁷ Estabelecido pela Lei 71/88, de 24 de maio, e regulamentado pelo DL 328/88, de 27 de setembro.

⁸ Lei 11/90, de 5 de abril, republicada pela Lei 50/2011, de 13 de setembro, que aprova o quadro legal à reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25/04/1974, previstos no n.º 1 do artigo 293.º da Constituição.

⁹ ANA, SA, ANAM, SA, e Portway – Handling de Portugal, SA.



- ⇒ *Os trabalhadores do Grupo ANA teriam direito a adquirir, por OPV, ações representativas do capital social da ANA, SA, até ao máximo de 5% desse capital. As ações objeto dessa OPV não vendidas a trabalhadores iriam acrescer às ações objeto da VNP.*
12. Só no decurso do processo de privatização (em 28/11/2012) é publicado o diploma (DL 254/2012) que estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA, SA. Este diploma também:
- ⇒ *Disciplina o regime jurídico do licenciamento do uso privativo dos bens de domínio público aeroportuário e do exercício de atividades e serviços nos aeroportos e aeródromos públicos nacionais, bem como das taxas conexas a estas operações.*
- ⇒ *Regula a taxa de segurança devida por cada passageiro embarcado nos aeroportos e aeródromos, situados em território português, nos termos aplicáveis.*
- ⇒ *Estabelece as condições de aplicação do regime jurídico sobre os direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, no que respeita a voos com partida ou destino nos aeroportos e aeródromos situados em território português.*
- ⇒ *Define as regras e os princípios comuns aplicáveis às taxas sujeitas a regulação económica, e fixa os indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos situados em território português.*
13. O contrato de concessão do serviço público aeroportuário atribuído à ANA (condição necessária para privatizar a concessionária) também só foi celebrado no decurso do processo de privatização desta empresa (em 14/12/2012). Mas, por ser anterior à conclusão deste processo (em 22/10/2013), este contrato de concessão¹⁰ foi celebrado entre entidades públicas, o Estado Português, como concedente, e a ANA – Aeroportos de Portugal, SA, como concessionária, tendo por:
- ⇒ *Objeto, o serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil a prestar pela concessionária nos aeroportos em que for a entidade gestora aeroportuária e, ainda, o direito exclusivo da concessionária apresentar ao concedente uma proposta sobre o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), a prestação de atividades de construção, alteração ou desativação de aeroportos e a realização das atividades comerciais possíveis de desenvolver nas áreas concessionadas.*
- ⇒ *Pagamento inicial, 1.200 milhões de euros, como contrapartida pelos direitos concedidos pelo concedente à concessionária (desde logo, as receitas da concessão, que consistem no produto das taxas devidas pela prestação do serviço público aeroportuário concessionado e compreendem, ainda, as receitas comerciais ou outras relativas à gestão da concessão), ao qual acresce a crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da concessão¹¹.*

¹⁰ A celebração desse contrato pelo Estado Português foi autorizada pela RCM 104/2012, com efeitos desde 11/12/2012.

¹¹ Nos termos da cláusula 1 (definições) do contrato de concessão, “Ano da Concessão: significa, em relação ao primeiro Ano de Concessão, o período que se inicia com a Data da Assinatura [do contrato de concessão, em 14/12/2012] e que termina a 31 de dezembro do respetivo ano [31/12/2012] e, a respeito dos subsequentes Anos da Concessão, o período de doze (12) meses que se inicia a 1 de janeiro e que termina a 31 de dezembro do ano correspondente”. Nos termos da cláusula 27 (partilha de receitas): “Em acréscimo ao Pagamento Inicial, a Concessionária obriga-se a partilhar com o Concedente, em duas prestações iguais, no dia 31 de março e no dia 30 de setembro subsequentes ao termo de cada Ano da Concessão” uma percentagem crescente da Receita Bruta da Concessão, que começa por ser 1%, entre o 11.º e o 15.º Anos da Concessão (inclusive) e acaba a ser 10% entre o 41.º e o 50.º Anos da Concessão (inclusive). Sendo a primeira prestação (0,5% da Receita Bruta da Concessão no seu 11.º Ano) relativa ao ano de 2022, a pagar em 31/03/2023, então a última prestação (5% da Receita Bruta da Concessão no seu 50.º Ano) é relativa ao ano de 2061, a pagar em 30/09/2062, o que torna 2062 o 51.º ano de uma concessão por (apenas) 50 anos.

- ⇒ *Prazo, 50 anos (a contar da data da assinatura, 14/12/2012)¹², findo o qual os ativos afetos à concessão devem reverter para o Estado, mas podendo este prazo ser prorrogado, designadamente se a proposta sobre o NAL for aprovada pelo concedente.*
- ⇒ *Natureza, o cumprimento das obrigações de serviço público aeroportuário de forma regular, contínua e eficiente, adotando, para o efeito, os níveis de serviço e os padrões de qualidade e segurança legal e contratualmente exigíveis, para cada aeroporto.*
14. Também só no decurso do processo de privatização (em 03/01/2013) foi ratificado, através da RCM 4/2013, o memorando de entendimento celebrado, em 20/07/2012, entre Estado Português e Município de Lisboa, bem como o pagamento, em 28/12/2012, de 286 M€ ao Município de Lisboa, como compensação pelo seu reconhecimento do direito de propriedade do Estado sobre a totalidade dos terrenos do Aeroporto de Lisboa (tendo sido pago o valor resultante da avaliação realizada para o efeito), que pôs termo a um litígio judicial com 17 anos.
 15. Segundo a RCM 4/2013: *“O Estado Português havia designado a ANA – Aeroportos de Portugal, SA (ANA) para em seu nome proceder ao pagamento da compensação acordada, o que se verificou, por vicissitudes várias, não ser possível, designadamente, tendo em consideração o processo de privatização desta sociedade”.*
 16. O pagamento dos 286 M€ foi efetuado pela DGTF e registado como despesa do Estado (em aquisição de bens de capital) na Conta Geral do Estado (CGE) de 2012.
 17. O contrato de concessão celebrado em 14/12/2012 engloba a *“Lista de bens imóveis afetos à concessão”* (Anexo 5), na qual já constam os terrenos do aeroporto de Lisboa (tendo o respetivo direito de propriedade do concedente só sido formalmente reconhecido em 28/12/2012).
 18. O processo de privatização da ANA ficou sujeito *“a requisitos que asseguram maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias e que vêm sendo aplicadas ao abrigo da Lei-Quadro das Privatizações”* (nos termos do preâmbulo do DL 232/2012), nomeadamente quanto ao processo ser *“sempre precedido de uma avaliação feita, pelo menos, por duas entidades independentes, escolhidas de entre as pré-qualificadas em concurso realizado para o efeito”* (nos termos do artigo 5.º da LQP).
 19. Porém, só em 21/12/2012, já no decurso do processo de privatização, é que surge um relatório de avaliação do Grupo ANA, pelo BIG – Banco de Investimento Global, SA (BIG), estimando o seu valor global (*Enterprise Value*) entre 2.180 M€ e 2.495 M€ e o dos seus capitais próprios entre 1.611 M€ e 1.936 M€. Em janeiro de 2013 foi divulgada outra avaliação por outra entidade (Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL), mas para efeito da transferência da participação da DGTF (31,44%), no capital social da ANA, para a Parpública. Essa avaliação, reportada a 30/06/2012, estimou o valor dos capitais próprios do Grupo ANA em 1.972 M€.
 20. Nas fases do processo de VNP até à apresentação de propostas não vinculativas (em 24/10/2012) foram convidados pela Parpública, entre 07/09/2012 e 18/10/2012, 56 potenciais investidores para manifestarem intenções de aquisição da ANA, dos quais 36 (64%) assinaram o acordo de confidencialidade e, entre 26/09/2012 e 18/10/2012, receberam documentação confidencial para os decidir a apresentar uma proposta não vinculativa (indicativa), incluindo a distribuição de um projeto do contrato de concessão que a ANA iria celebrar com o Estado Português [em 14/12/2012] antes da conclusão do processo de privatização.¹³

¹² Nos termos do n.º 1 do artigo 410.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), o prazo de vigência dos contratos de concessão de serviços públicos *“é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”.*

¹³ Como se reporta no *“Relatório de análise das Propostas Indicativas apresentadas na forma de recolha de intenções não vinculativas para participação no Processo de Venda Direta de Referência”*, da Parpública, em 13/12/2012.

21. Vieram a ser apresentadas oito propostas não vinculativas, cujas ofertas (sobre o valor global do Grupo ANA – *Entreprise Value*) variaram entre 1.711 M€ e 2.500 M€, tendo os investidores das cinco propostas de maior valor sido admitidos à fase subsequente do processo, em 16/11/2012, nos termos da RCM 96-A/2012.¹⁴
22. Na fase destinada à apresentação de propostas vinculativas, até 14/12/2012, para seleção do comprador, os investidores tiveram acesso a informação mais detalhada, realizaram reuniões individuais com a Parpública e visitaram infraestruturas da ANA.
23. Um dos investidores retirou a sua oferta, em 29/11/2012, tendo os quatro restantes apresentado propostas vinculativas, cujas ofertas (sobre o valor global do Grupo ANA – *Entreprise Value*) variaram entre 2.035 M€ e 3.080 M€.
24. Em 14/12/2012, a VINCI – *Concessions SAS* (VINCI) apresentou a sua oferta vinculativa para aquisição de 100% do capital social da ANA (incluindo 100% do capital social da ANAM e 100% do capital social da Portway, após aquisição dos restantes 30% da ANAM).
25. Esta oferta culminou num preço de compra de 1.198,5 M€ pelo valor resultante da dedução, ao valor global (*entreprise value*) oferecido (3.080 M€), do pagamento inicial pela concessão (1.200 M€), da dívida financeira da ANA em 30/06/2012 (637,4 M€) e de outras responsabilidades assumidas (44,1 M€).¹⁵

Tabela 2 – Preço de compra da Oferta Vinculativa da VINCI para aquisição de 100% da ANA

Capital Social	Valor global (<i>Entreprise value</i>)	Pagamento Inicial do contrato	Dívida da ANA em 30/06/2012	Outras responsabilidades	Preço de compra (Capital Próprio)
100%	3.080.000.0000 €	(1.200.000.000) €	(637.400.000) €	(44.100.000) €	1.198.500.000 €

Fonte: Oferta vinculativa da VINCI, em 14/12/2012.

26. A oferta vinculativa da VINCI sobre o valor global (*entreprise value*) superou em 638 M€ (26%) a segunda oferta mais elevada e em 580 M€ (23%) a sua própria oferta não vinculativa. Antes, ocorrera a negociação de termos e condições do contrato de concessão, através do qual a regulação económica do serviço público concessionado passa da lei para anexo contratual, o prazo de concessão é por 50 anos, prorrogável, e a proposta de Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) é direito exclusivo da concessionária. Depois, foi concluída a aquisição dos terrenos do aeroporto de Lisboa pelo concedente (por 286 M€), o qual também pagou 80 M€ à Região Autónoma da Madeira, nos termos da RCM 38/2013.

¹⁴ Do preâmbulo desta RCM consta que “foram rececionadas 8 intenções de aquisição da totalidade do capital social da ANA, SA, apresentadas por investidores de referência, individualmente ou em agrupamento. Neste âmbito, foi também ouvida a ANA, SA, quanto à adequação dos projetos estratégicos constantes das intenções de aquisição apresentadas, por referência aos interesses da ANA, SA, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro. Atendendo ao teor das intenções de aquisição recebidas, e à avaliação realizada pela ANA, SA, a PARPÚBLICA procedeu à elaboração e apresentação de um relatório com a apreciação das referidas intenções de aquisição e à recomendação dos proponentes a admitir à fase seguinte do processo, de acordo com os critérios de seleção estabelecidos no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro. Ponderando os elementos fornecidos, o Conselho de Ministros, ao abrigo da competência conferida pelo n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro, determina, pela presente resolução, a admissão ou não admissão dos potenciais investidores de referência que procederam à apresentação de intenções de aquisição a participar na fase subsequente do processo de venda por negociação particular no âmbito do processo de privatização da ANA, SA”.

¹⁵ A Demonstração da Posição Financeira constante da página 164 do Relatório de Gestão e Contas da ANA, em 2012, regista para o Grupo ANA em 31/12/2012: 407 M€ de Capital Próprio, 2.140 M€ (185 M€ em 31/12/2011) de Direito de Concessão, no Ativo, e 1.200 M€ relativos ao pagamento inicial do contrato de concessão nas Dívidas a Pagar, no Passivo.

27. As propostas vinculativas foram sujeitas à avaliação da ANA¹⁶, da Parpública (com relatório próprio que inclui a avaliação da ANA)¹⁷ e da Comissão Especial para o Acompanhamento (CEA)¹⁸ do processo de privatização, tendo esta emitido um parecer intercalar em 26/12/2012¹⁹. Porém, o relatório final das atividades da CEA²⁰ só veio a ser emitido em 22/01/2014.
28. Em 26/12/2012, a CEA “*emitiu Parecer globalmente favorável relativo à «regularidade, imparcialidade e transparência observada no processo de alienação», nos termos dos artigos 13.º, n.º 2, e 27.º, n.º 2, alínea b), do Caderno de Encargos*”.²¹
29. Em 28/12/2012, o Governo selecionou o “*proponente VINCI – Concessions SAS*” para adquirir até 100% do capital social da ANA “*atendendo ao maior mérito da respetiva proposta vinculativa em relação às demais (...) em especial, no que concerne ao preço vinculativo significativamente mais elevado e demais condições financeiras que permitem uma adequada salvaguarda dos interesses patrimoniais do Estado*”.²²
30. Em 04/01/2013 é registada a alteração da estrutura acionista da ANA resultante da transferência para a Parpública das 12.577.904 ações até aí detidas pela DGTF (com o valor nominal de cinco euros cada). O valor contabilístico desta participação veio a ser fixado em 363.788.165,10 euros, nos termos do Despacho 735/2014-SET, de 29 de abril. Essa transferência fundamentou-se no disposto no n.º 3 do artigo 9.º do DL 209/2000, de 2 de setembro, que prevê a possibilidade de atribuição de uma compensação à Parpública, em valor ou bens equivalentes, nos casos das receitas das reprivatizações de participações sociais nacionalizadas após 25/04/1974.
31. Para esse efeito, como referido (**ver 19**), a DGTF contratara, à Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, em 03/12/2012, uma avaliação da ANA, reportada a 30/06/2012 e realizada através do método dos fluxos de caixa descontados²³. No relatório dessa avaliação (de janeiro de 2013), o valor da participação em causa (31,4%) é avaliado em 638 M€²⁴.

Tabela 3 – Estrutura Acionista da ANA em 04/01/2013

Acionista	N.º de Ações	Valor Unitário	Capital Social	Capital Social (%)
Parpública / Total	40.000.000	5 €	200.000.000 €	100%

Fonte: ANA.

32. O contrato de concessão celebrado em 14/12/2012 determina, como contrapartida pelos direitos atribuídos à concessionária, o *Pagamento Inicial* de 1.200 M€, em duas parcelas, a primeira, de 800 M€, até 30 dias após a data de assinatura e a segunda, de 400 M€, até oito meses após essa data ou em outra a acordar com o concedente.

¹⁶ Comunicação do Conselho de Administração da ANA para o Presidente do Conselho de Administração da Parpública, em 17/12/2012, sobre a “*Análise das Propostas Técnicas apresentadas pelos Candidatos à Privatização da ANA*”.

¹⁷ Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos da VNP aprovado pela RCM 94-A/2012, publicada em 14/11.

¹⁸ O processo de privatização da ANA ficou sujeito “*a requisitos que asseguram maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias e que vêm sendo aplicadas ao abrigo da Lei-Quadro das Privatizações*” (nos termos do preâmbulo do DL 232/2012), nomeadamente ser “*constituída uma comissão especial para acompanhamento*” desse processo (nos termos do artigo 20.º da LQP) cujos membros foram nomeados pelo Despacho 15995/2012, com efeitos desde 06/12/2012.

¹⁹ Parecer previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos da VNP e emitido em 26/12/2012, dois dias úteis após a CEA ter recebido o relatório da Parpública, com a avaliação da ANA, emitido em 21/12/2012.

²⁰ Relatório previsto no artigo 27.º do Caderno de Encargos da VNP.

²¹ Nos termos do ponto 8 do Relatório final da CEA.

²² Nos termos da RCM 111-F/2012 e atendendo, ainda, “*à observância dos critérios de seleção*” e ao “*forte compromisso*” da VINCI em desenvolver um “*projeto estratégico para a ANA*”.

²³ Método que faz corresponder o valor da empresa (ou do negócio) ao somatório dos fluxos de caixa livres previsionais (incluindo o valor residual) atualizado ao custo médio ponderado dos capitais (ponderação dos custos do capital próprio e alheio pelo seu peso relativo na estrutura de capital).

²⁴ Face à valorização dos capitais próprios da ANA (2.032 M€), tendo sido estimado valor nulo para a participação de 10% na ANAM, devido à valorização negativa dos capitais próprios da ANAM (-60 M€).

33. Em 11/01/2013, a Parpública deliberou autorizar a ANA a celebrar um contrato de crédito com o Banco Espírito Santo, SA (BES)²⁵, para pagar ao Estado Português a primeira prestação do “*Pagamento Inicial*” pela concessão, tendo esse contrato de crédito sido celebrado em 14/01/2013 e das suas condições sido dado conhecimento ao potencial comprador da ANA (VINCI), com o qual foi acordado que a liquidação desse crédito iria ocorrer em simultâneo com a alteração do capital social e/ou direitos de voto da ANA, no âmbito da sua VNP, o que veio a suceder em 17/09/2013.
34. Em 21/02/2013 foi celebrado o Acordo de VNP, entre a Parpública e a VINCI, para estabelecer os termos e as condições da venda do capital social da ANA (200 M€ titulados por 40 milhões de ações escriturais, nominativas, com o valor nominal de cinco euros cada), entre o mínimo de 95% e o máximo de 100% desse capital.
35. Nesse Acordo, a Parpública compromete-se a vender as ações da VNP ao comprador (VINCI) ou a sociedade detida por este, a concluir OPV no prazo de 37 dias após a conclusão da VNP e a vender ao comprador as ações remanescentes da OPV, ficando o comprador investido de todos os direitos das ações com a sua venda plena e definitiva, após a verificação das condições previstas (decisão de não oposição das autoridades de concorrência competentes, decisão favorável da Comissão Europeia, celebração de contrato de concessão com a ANAM equivalente ao da ANA e aquisição integral do capital social da ANAM pela ANA) e das obrigações de pagamento acordadas, nas datas de conclusão da VNP e da venda das ações remanescentes da OPV.
36. Nos termos acordados, o preço total devido pelo comprador à Parpública pela VNP de 95% do capital social da ANA era de 1.138,575 M€²⁶ (38 milhões de ações ao preço unitário de 29,9625 euros) a pagar em duas prestações, 100 M€, na data de assinatura do Acordo (em 21/02/2013), e o remanescente, na data de conclusão da VNP (que viria a ser em 17/09/2013²⁷).
37. Por sua vez, o preço devido pelo comprador pela aquisição de eventuais ações remanescentes da OPV (de 2 milhões de ações reservados aos trabalhadores do Grupo ANA) seria o mesmo da VNP (29,9625 euros por ação).
38. Além disso, as ações adquiridas pelo comprador ficariam sujeitas ao período de indisponibilidade de cinco anos, a contar da data de conclusão da VNP.
39. Em 18/04/2013, a VINCI – Concessions, SAS, nomeou a VINCI Concessions Portugal, SGPS, SA (VCP) como comprador para adquirir as ações da ANA diretamente à Parpública.²⁸
40. Em 19/06/2013 foi publicada a decisão da Comissão Europeia de o processo de privatização da ANA não envolver um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.²⁹
41. Até 2013, a ANA detinha 70% do capital social da ANAM (que operava nos aeroportos da Madeira e de Porto Santo) e 100% do da Portway, a sua filial de assistência em escala.

²⁵ Nos termos do Acordo de Venda por Negociação Particular – cláusula 7.7, alínea a).

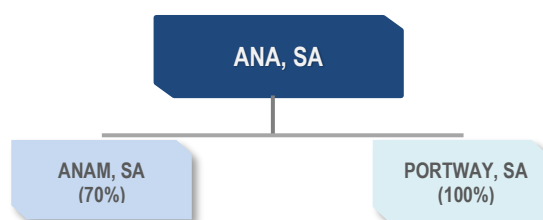
²⁶ 95% da Oferta Vinculativa da VINCI (1.198,5 M€).

²⁷ Data do Certificado de Conclusão para a Venda por Negociação Particular (VNP).

²⁸ Nos termos do Acordo de Adesão (ao Acordo de VNP) celebrado nesse dia.

²⁹ Decisão C(2013) 3546 final.

Figura 1 – Estrutura do Grupo ANA até 2013



Fonte: ANA.

42. Em 10/09/2013, o Estado Português celebrou um contrato de concessão com a ANAM³⁰, similar ao celebrado com a ANA, após os aeroportos da Região Autónoma da Madeira (RAM) terem sido integrados na rede aeroportuária da ANA e esta ter passado a deter 100% do capital social da ANAM, em 28/07/2013, nos termos da RCM 38/2013, de 14 de junho, com:
- ⇒ A alienação da participação social detida pela RAM na ANAM pelo preço de um euro;
 - ⇒ A cessão da utilização, gestão e exploração dos bens do domínio público aeroportuário da RAM ao Estado, pelo período de 50 anos a contar da data da assinatura do contrato de concessão formalizado entre o Estado e a ANA em 14/12/2012;
 - ⇒ A cessão da posição contratual da RAM ao Estado, no contrato de concessão de serviço público celebrado entre a RAM e a ANAM;
 - ⇒ O pagamento pelo Estado de 80 milhões de euros à RAM, como contrapartida da cedência dos referidos direitos e conforme estabelecido no contrato administrativo celebrado por ambos em 06/09/2013.
43. Em 17/09/2013, após a notificação ao comprador, pela Parpública, do preenchimento de todas as condições previstas no Acordo de VNP, foi celebrado entre Parpública, VINCI e VCP o certificado de conclusão para a VNP de ações representativas de 95% do capital social e dos direitos de voto da ANA, pelo valor remanescente de 970.732.687,16 euros, pago nessa data para finalizar a aquisição de 38 milhões de ações ao preço unitário de 28,1772 euros.
44. Esse valor resultou da dedução, ao valor remanescente inicial (1.038,575 M€), de 95% do valor das saídas de fundos ou ativos das sociedades, reconhecidos nos termos do Acordo de VNP, concretamente 30 M€ de dividendos (51,4% do resultado líquido da ANA no exercício de 2012) pagos à Parpública, em 28/06/2013, e 41.412.960,88 euros de encargos, entre 14/01/2013 e 17/09/2013, com o empréstimo de 800 M€ contraído pela ANA para pagar a primeira parcela do *Pagamento Inicial* do contrato de concessão.

Tabela 4 – Preço de 95% do capital social e dos direitos de voto da ANA

Capital Social	Preço (a)	Dividendos de 2012 pagos à Parpública (b)	Juros do empréstimo até 17/09/2013 (c)	Preço com deduções = (a) – (b) – (c)		Preço/Ação
				Prestação inicial	Montante remanescente	
				1.070.732.687,16		
95%	1.138.575.000,00 €	28.500.000,00 €	39.342.312,84 €	100.000.000,00 €	970.732.687,16 €	28,1772

Fonte: Certificado de Conclusão.

45. Na mesma data (17/09/2013), o comprador (VCP) pagou ao Estado Português os 400 M€ relativos à segunda prestação do contrato de concessão celebrado com a ANA.

³⁰ Nos termos desse contrato, o respetivo *Pagamento Inicial* integrou o pagamento inicial do contrato celebrado com a ANA.



46. Em 20/09/2013 foi publicada a RCM 60/2013 que concretiza o valor unitário dos 2 milhões de ações da ANA objeto de OPV reservada a trabalhadores do Grupo ANA, fixando-o em 26,76 euros (preço fixado para a VNP deduzido de 5%).
47. Em 09/10/2013 foi anunciado o resultado da OPV: 261.445,20 euros (9.770 ações vendidas por 26,76 euros cada).³¹
48. Em 22/10/2013 foi concluído o processo de privatização da ANA com a celebração do certificado de conclusão para a venda à VCP das 1.990.230 ações remanescentes da OPV (ao preço unitário de 28,1772 euros) por 56.079.108,76 euros. A VCP passa a deter 99,98% do capital social da ANA sendo 0,02% detidos pelos trabalhadores do Grupo ANA que tinham adquirido ações na OPV.

Tabela 5 – Estrutura Acionista da ANA em 22/10/2013

Acionista	N.º de Ações	Capital Social	Preço Unitário	Preço Total
VCP (VNP)	38.000.000	95,00%	28,1772 €	1.070.732.687,16 €
VCP (OPV)	1.990.230	4,98%	28,1772 €	56.079.108,76 €
Outros (OPV)	9.770	0,02%	26,76 €	261.445,20 €
Total	40.000.000	100,00%	28,1768 €	1.127.073.241,12 €

Fonte: Acordo de Venda Direta e Certificado de Conclusão para as ações remanescentes da OPV.

49. Como corolário da privatização da ANA, a tabela seguinte desagrega o seu Valor Global (*Entreprise Value*) e o do seu Capital Próprio constantes da Oferta Vinculativa da VINCI.³²

Tabela 6 – Oferta da VINCI pelo Capital Próprio da ANA

	Descrição	Data	Valor em euros
1	Oferta da VINCI pelo Valor Global (<i>Entreprise Value</i>)	28/12/2012	3.080.000.000,00
2	Assunção da Dívida Líquida em 30/06/2012	28/12/2012	(637.400.000,00)
3	Outras Responsabilidades assumidas	28/12/2012	(44.100.000,00)
4	Pagamento Inicial do Contrato de Concessão – Parcela 1	14/01/2013	(800.000.000,00)
5	Pagamento Inicial do Contrato de Concessão – Parcela 2	17/09/2013	(400.000.000,00)
6	Oferta da VINCI pelo Capital Próprio	28/12/2012	1.198.500.000,00
7	Prestação Inicial da VNP à Parpública por 95% do Capital Social	11/02/2013	100.000.000,00
8	Dividendos da ANA do exercício de 2012	28/06/2013	30.000.000,00
9	Encargos do Empréstimo Bancário desde 14/01/2013	17/09/2013	41.412.960,88
10	Pagamento Remanescente da VNP à Parpública por 95% do Capital Social	17/09/2013	970.732.687,16
11	Pagamento das Ações objeto de OPV à Parpública	09/10/2013	261.445,20
12	Desconto no Preço das Ações objeto de OPV	09/10/2013	13.845,81
13	Arredondamento no Preço das Ações	22/10/2013	(47,81)
14	Pagamento das Ações Remanescentes da OPV à Parpública	22/10/2013	56.079.108,76
	1 + 2 + 3 + 4 + 5 = 6 = 7 + 8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14		

Fonte: Processo de Privatização da ANA.

³¹ Anúncio de Resultados da Oferta Pública de Venda de Ações da ANA representativas de 5% do capital social.

³² A Demonstração da Posição Financeira constante da página 164 do Relatório de Gestão e Contas da ANA, em 2012, regista para o Grupo ANA em 31/12/2012: 407 M€ de Capital Próprio, 2.140 M€ (185 M€ em 31/12/2011) de Direito de Concessão, no Ativo, e 1.200 M€ relativos ao pagamento inicial do contrato de concessão nas Dívidas a Pagar, no Passivo.

50. Em 27/12/2013, a Ministra de Estado e das Finanças³³ informa que a operação de privatização gerou a receita líquida provisória de 1.105.223.241,12 euros³⁴ e determina que 992.515.917,01 euros (89,8%) se destinem ao Estado, para amortizar dívida pública, e que 112.707.324,11 euros (10,2%) se destinem à Párpública, para amortizar dívida de empresas participadas.
51. Em 08/07/2014 é registado o ato societário de dissolução e encerramento da liquidação da *VINCI Concessions Portugal, SGPS, SA (VCP)*. Em 31/12/2014, o capital da ANA já era detido em 100% pela *VINCI Airports International, SA (VAI)*.

Tabela 7 – Estrutura Acionista da ANA em 31/12/2014

Acionista	N.º de Ações	Valor Unitário	Capital Social	Capital Social (%)
VAI / Total	40.000.000	5 €	200.000.000 €	100%

Fonte: ANA.

52. O Relatório de Gestão e Contas da ANA, em 2014, não informa sobre a dissolução e liquidação da VCP, nem sobre a transferência das ações da ANA³⁵ para a VAI, nem sobre a aquisição das ações detidas por trabalhadores do Grupo ANA em 31/12/2013.
53. Em 11/09/2014, a DGTF reporta, ao Tribunal, a receita do Estado no âmbito do processo de privatização da ANA, contabilizada em 2012³⁶ e em 2013³⁷, como consta da tabela seguinte.

Tabela 8 – Receita do Estado com a Privatização da ANA

Ordem	Descrição	Data	Valor em euros
1	Recebimento Inicial pela Concessão – Parcela 1	31/12/2012	800.000.000,00
2	Venda à ANA da Participação na ANAM	08/07/2013	1,00
3	Recebimento Inicial pela Concessão – Parcela 2	19/09/2013	400.000.000,00
4	Receita Líquida destinada ao Estado	27/12/2013	992.515.917,01
1 a 4	Receita do Estado com a privatização da ANA	2012/2013	2.192.515.918,01

Fonte: DGTF.

54. A aplicação da receita líquida provisória destinada ao Estado para amortização de dívida pública (linha 4 do quadro anterior) foi registada na despesa do Estado de 2013, em transferências de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).
55. O Eurostat não aceitou que a receita gerada pelo *Pagamento Inicial* fosse contribuir para abater o défice público de 2012, alegando que esta operação não iria gerar valor adicional.³⁸
56. Em outubro de 2014 foi concluída a operação de fusão por incorporação da ANAM na ANA, com efeitos contabilísticos e fiscais desde 01/10/2014 e efeitos jurídicos desde 07/10/2014, passando a ANA a suceder à ANAM como concessionária no contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil nos dois aeroportos da RAM (Madeira e Porto Santo).

³³ No Despacho 358/2014, publicado em 9 de janeiro.

³⁴ O valor da receita líquida provisória corresponde ao valor pago à Párpública deduzido de 21.850.000,00 euros.

³⁵ Que estavam sujeitas ao período de indisponibilidade de cinco anos, desde a data de conclusão da VNP até 17/09/2018, embora fosse permitido a respetiva transação para qualquer sociedade totalmente dominada, direta ou indiretamente, pelo comprador, nos termos do Acordo de Venda, de 21/02/2013.

³⁶ A primeira parcela paga pela ANA pelos contratos de concessão foi recebida em 14/01/2013, tendo sido registada no período complementar da receita de 2012 (linha 1 do quadro).

³⁷ A venda à ANA da participação na ANAM, pelo valor simbólico de 1 euro, nos termos de contrato celebrado em 07/06/2013 (linha 2 do quadro), a segunda parcela paga pela ANA pelos contratos de concessão (linha 3 do quadro) e a parte da receita líquida provisória destinada ao Estado, nos termos do Despacho 358/2014 (linha 4 do quadro).

³⁸ Nos termos da decisão sobre o tratamento estatístico da venda da concessão anterior à privatização (considerando-a uma operação financeira anulando o impacto da respetiva receita na redução do défice público em Contas Nacionais) comunicada ao Instituto Nacional de Estatística por carta de 11/03/2013.

57. Do Relatório de Gestão e Contas de 2014 da ANA consta que a similaridade de atividades da ANA e da ANAM e a detenção de 100% do capital, desta por aquela, desde julho de 2013, não justificavam a manutenção de uma estrutura jurídica autónoma para a gestão exclusiva dos aeroportos da Madeira, tendo-se procedido à concentração da atividade de serviço público aeroportuário na ANA, através daquela fusão.
58. Em 17/12/2014, após apuramento dos valores definitivos, a receita líquida total foi atualizada para 1.108.826.267,04 euros, tendo o acréscimo de 3.603.025,92 euros (**ver 50**) sido destinado à Parpública para amortização da dívida do setor empresarial do Estado.³⁹

Tabela 9 – Receita Líquida Total com a Privatização da ANA

		Valores em euros (com IVA)	
Receita		Despesa	
VNP – prestação inicial (VINCI)	100.000.000,00	Consultores financeiros – Avaliação ANA	23.985,00
VNP – pagamento remanescente (VINCI)	970.732.687,16	Consultores financeiros – Privatização	17.511.021,79
OPV – pagamento: trabalhadores (Grupo ANA)	261.445,20	Consultores Jurídicos – Privatização	708.975,93
VNP – pagamento: ações remanescentes (VINCI)	56.079.108,76	Outros Serviços – Anúncios	2.991,36
	1.127.073.241,12		18.246.974,08
		Receita líquida → 1.108.826.267,04	

Fonte: DUF (Data da Última Fatura). / Nota: Despesa paga pela Parpública.

59. Em 23/03/2018 é publicado o Despacho 2989/2018, da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), para a “*Constituição de uma comissão para a renegociação do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos situados em Portugal continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado entre o Estado Português e a ANA Aeroportos de Portugal, SA*”. Desse Despacho consta o seguinte:
- ⇒ “*O Contrato de Concessão configura uma parceria público-privada [PPP] nos termos do Decreto-Lei 111/2012, de 23 de maio (...) e, a ser aceite a proposta final da ANA, o processo de expansão aeroportuária de Lisboa poderá implicar uma modificação da parceria, que se subordina às regras fixadas pelo referido diploma*”;⁴⁰
- ⇒ “*Nos termos previstos no n.º 4 do artigo 21.º do Decreto-Lei 111/2012, o Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, através do Despacho 163/18, de 14 de março de 2018 - ao abrigo das competências delegadas na alínea o) do n.º 5 do Despacho 3493/2017, do Senhor Ministro das Finanças, (...) -, determinou à UTAP, através da sua Coordenadora, entre o mais, a constituição de uma comissão de negociação do Contrato de Concessão*”.
60. Em 30/11/2018, a *VINCI Airports International, SA*, que detinha a totalidade das ações da ANA desde 2014, é objeto de uma operação de fusão na *VINCI Airports, SAS (VA)*. Desde então, a estrutura acionista da ANA passou a ser a constante da tabela seguinte.

Tabela 10 – Estrutura Acionista da ANA desde 30/11/2018

Acionista	N.º de Ações	Valor Unitário	Capital Social	Capital Social (%)
VA / Total	40.000.000	5 €	200.000.000 €	100%

Fonte: ANA.

³⁹ Despacho 2548/2014 – SET [Secretária de Estado do Tesouro], de 17 de dezembro.

⁴⁰ Em 19/11/2018 a UTAP comunicou ao Tribunal que, só no quadro da referida renegociação, lhe fora possível constatar a qualificação deste contrato como PPP sujeita à aplicação do DL 111/2012 e, consequentemente, desencadear a nomeação da respetiva comissão de negociação e incluir este contrato no seu reporte financeiro sobre PPP (desde 2018).

2. TERMOS DE REFERÊNCIA

61. **Fundamento** – Em 10/10/2018, ao abrigo da norma da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁴¹, que estatui a solicitação anual pela Assembleia da República ao Tribunal de Contas da auditoria de dois organismos, no âmbito do controlo da execução orçamental, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, solicita duas auditorias ao Tribunal.

- ⇒ *Uma das auditorias solicitadas é ao processo de privatização da ANA⁴² e à concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal que lhe foi atribuída⁴³, no que respeita à salvaguarda do interesse público e das obrigações de serviço público, com destaque para a definição dos níveis de exploração operacional e comercial, bem como para a evolução das taxas aeroportuárias.*
- ⇒ *O Tribunal de Contas, em plenários da 2.ª Secção realizados em 18/10/2018 e 07/11/2018, delibera que a auditoria seria inscrita no programa de fiscalização para 2019 e que seria realizada segundo os termos de referência propostos pelo Juiz Conselheiro Relator, quanto ao objeto, ao objetivo, à metodologia a aplicar e ao prazo de execução dessa auditoria. Esses termos de referência aprovados pela 2.ª Secção do Tribunal são transmitidos à Assembleia da República em 07/11/2018.*
- ⇒ *Em 27/06/2019, o Plenário da 2.ª Secção aprova o Plano Global de Auditoria (PGA) à Privatização e Gestão Aeroportuária da ANA (PGAANA), com os respetivos termos de referência (objeto, âmbito, objetivo, entidades auditadas, metodologia, critérios, principais riscos identificados e principais questões de auditoria). Uma das entidades auditadas é a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).*
- ⇒ *Também no âmbito do setor aeroportuário, já se encontrava em curso, desde 18/05/2018 (com a aprovação do seu plano global), a auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (FARAC) com os termos de referência (objeto e objetivo) seguintes:*
 - ◆ *Objeto – financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (ANAC) entre 2015 e 2017.*
 - ◆ *Objetivo – examinar a regularidade e adequação desse financiamento, à luz do regime legal aplicável e das boas práticas de auditoria em matéria de regulação económica, após terem sido identificados 16 riscos significativos relacionados com economia, eficiência, eficácia e ética.*
- ⇒ *Em 19/09/2019, o Plenário da 2.ª Secção aprova a proposta de dois relatos de auditoria à PGAANA, o primeiro sobre a Privatização da ANA (PANA) e o segundo sobre a Gestão Aeroportuária da ANA (GAANA). Esta proposta resultou de a auditoria ao FARAC (então com relato em fase de audição) ter revelado um conjunto de deficiências com impacto na auditoria à PGAANA que recomendavam a desagregação, a extensão e o aprofundamento do exame face ao previsto.*
- ⇒ *Com efeito, a auditoria ao FARAC detetara:*
 - ◆ *Desrespeito do princípio orçamental da unidade e universalidade, determinado pela lei de enquadramento orçamental, devido à omissão, nas contas públicas, da receita e da afetação (por despesa) da parte da taxa de segurança atribuída a uma entidade gestora aeroportuária que é uma empresa privada desde 2013 (ANA – Aeroportos de Portugal), omissão estimada, entre 2015 e 2017, em 157 M€.*

⁴¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

⁴² Designadamente a sua regulação pelo DL 232/2012 e pelas RCM 94-A/2012 e 111-F/2012.

⁴³ Designadamente a sua regulação pelo DL 254/2012 e pelo contrato de concessão celebrado entre Estado Português e ANA, SA, em 14/12/2012.



- ◆ *Limitações ao exercício de funções do Presidente e do Vice-Presidente da ANAC, por situações de conflitos de interesses decorrentes de funções prévias exercidas no grupo ANA (principal regulado da ANAC) como administrador até 23/07/2015 (no caso do Presidente) e como funcionário até dezembro de 2014 (no caso do Vice-Presidente).*
- ⇒ *No relatório desta auditoria (Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, de 30 de janeiro), o Tribunal conclui:*
 - ◆ *Importa não mais sustentar nem repetir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.*
- ⇒ *E recomenda aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil:*
 - ◆ *Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário).*
 - ◆ *Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente externo, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.*
- ⇒ *Da página 60 deste relatório consta a seguinte posição do Tribunal:*
 - ◆ *Sendo a primeira auditoria neste âmbito e a esta entidade reguladora, entende-se dar oportunidade aos destinatários das recomendações formuladas no presente relatório para, através do seu acolhimento, corrigirem as deficiências importantes detetadas pela auditoria e antes reportadas, sem prejuízo das demais diligências e decisões do Tribunal que se mostrarem necessárias.*
- ⇒ *Assim, o envio deste relatório à Assembleia da República e à Comissão de Orçamento e Finanças, em 10/03/2020, também constituiu a primeira resposta do Tribunal ao pedido de auditoria à PGAANA, através de uma auditoria concluída até ao final de 2019.*
- ⇒ *Como consta do parágrafo 252 do relatório, a Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER) tinha sido objeto de alterações, em 03/05/2017 (com a entrada em vigor da Lei 12/2017), nomeadamente para determinar às entidades reguladoras:*
 - ◆ *Que, além de incompatibilidade superveniente, também incompatibilidade originária, detetada após a designação, e prestação de falsas declarações, no processo de designação ou na proposta de designação, fazem cessar o mandato dos membros do conselho de administração, passando a dissolução desse conselho e a destituição de qualquer dos seus membros a poder ocorrer por Resolução do Conselho de Ministros, oficiosamente ou tendo em conta recomendação da Assembleia da República, e sempre fundamentada em motivo justificado (artigo 20.º).*

- ⇒ Como consta do **parágrafo 253** do relatório, estas alterações da LQER, desde que aplicadas, são suscetíveis de corrigir deficiências como as detetadas pelo exame das questões relacionadas com limitações ao exercício de funções de membros do Conselho de Administração da ANAC, designadamente as geradas por situações de conflito de interesses.
- ⇒ Deste modo, face à posição do Tribunal em dar oportunidade, aos destinatários das recomendações formuladas no relatório da auditoria ao FARAC, para corrigirem as deficiências detetadas – nas quais avultava as situações de conflito de interesses no conselho de administração da ANAC, cuja subsistência constituiria uma evidente condicionante da auditoria à PGAANA, visto a ANAC ser uma das entidades auditadas – a auditoria à PGAANA foi interrompida em junho de 2020.
- ⇒ Para esta interrupção também concorreu a redefinição de prioridades decidida pelo Tribunal, em maio de 2020, para serem realizadas auditorias sobre a reação ao impacto adverso da pandemia.
- ⇒ E concorreu ainda um facto superveniente à privatização da ANA com impacto relevante na auditoria do Tribunal – o Despacho 3250/2020, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, para determinar à ANAC que assumisse formalmente, desde 14/02/2020, a representação do concedente na gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, nos termos do qual foi delegada, no conselho de administração da ANAC, a competência para decidir sobre matérias relacionadas com a gestão desses contratos, em acumulação com a sua função de órgão colegial responsável pela definição e implementação dos poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e inspeção da ANAC, bem como pela direção dos respetivos serviços, nos termos dos seus estatutos.
- ⇒ No Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2018 (aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas em 13/12/2019) já tinha sido reportado outro facto superveniente à privatização da ANA com impacto relevante na auditoria do Tribunal – a qualificação do contrato de concessão celebrado pelo Estado português com a ANA (em 2012) como Parceria Público-Privada (em 2018):
 - ◆ Por despachos emitidos ao abrigo de competências delegadas pelos membros do Governo das áreas respetivas, o Secretário de Estado das Infraestruturas propôs, em 06/02/2018, a constituição da comissão de negociação para a eventual alteração do contrato de concessão celebrado com a ANA e o Secretário de Estado Adjunto e das Finanças determinou, em 14/03/2018, essa constituição à Coordenadora da UTAP, nos termos do DL 111/2012. No Despacho 2989/2018, exarado em 15/03/2018 para o efeito, consta que esse contrato de concessão “configura uma parceria público-privada” (PPP) nos termos do DL 111/2012.
 - ◆ Ora, configurando o contrato de concessão celebrado com a ANA uma PPP, como o Governo assume em 2018, essa PPP foi gerada com a privatização da ANA, em 17/09/2013, sem esse contrato de concessão (celebrado entre o Estado e uma empresa pública em 14/12/2012) ter sido objeto de qualquer alteração, em consequência dessa privatização (o contrato celebrado com a ANAM, em 10/09/2013, também não foi alterado).
- ⇒ A redefinição de prioridades decidida pelo Tribunal, em maio de 2020, para serem realizadas auditorias sobre a reação ao impacto adverso da pandemia⁴⁴ e, em outubro de 2020, para serem realizadas auditorias sobre o financiamento público e a gestão do Novo Banco⁴⁵ (estas para satisfazer um pedido da Assembleia da República com precedência sobre outras auditorias por si solicitadas), também concorreu para a suspensão da auditoria à PGAANA até 2022. Não obstante, o Tribunal manteve a sua apreciação crítica sobre a concessão do serviço público aeroportuário à ANA, desde o PCGE de 2018 (como reportado) até ao PCGE de 2021, no âmbito do exame às PPP.

⁴⁴ Relatórios de Auditoria 13/2021 e 26/2022, ambos da 2.ª Secção.

⁴⁵ Relatórios de Auditoria 7/2021, 18/2022 e 6/2023, todos da 2.ª Secção.

⇒ Assim, do PCGE de 2021 (aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas em 29/09/2022) consta o seguinte (sobre a execução orçamental com as PPP ser incompleta e insuficiente).

- ◆ Além do universo das PPP continuar indefinido, também a informação reportada sobre receita e despesa públicas com PPP continua incompleta, desde logo, por omissão da informação sobre a receita obtida com as concessões de serviço público cujo produto, nos termos contratuais, remunerem os respetivos concessionários.
- ◆ Com efeito, o setor aeroportuário continua sem qualquer previsão (no Relatório do Orçamento do Estado – ROE) nem execução (na Conta Geral do Estado – CGE), apesar de dois contratos de concessão de serviço público aeroportuário (celebrados em 2012 e 2013) terem sido incluídos no universo das PPP em 2018.
- ◆ Na CGE 2021 volta a constar que a remuneração da concessionária ANA assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão das concessões.
- ◆ Assim, reitera-se o reportado desde o PCGE de 2019:
- ◆ “Nos termos contratuais, a contrapartida pela prestação de atividades e serviços aeroportuários consiste no produto de taxas cujo regime de liquidação e cobrança consta do DL 254/2012, de 28/11. Nos termos deste diploma, a esse regime é aplicável a legislação tributária, tratando-se, pois, de tributos (receitas públicas de carácter obrigatório) que, nos termos da Lei Geral Tributária (LGT), devem ser administrados por entidade pública legalmente incumbida da sua liquidação e cobrança, devendo esta cobrança, nos termos da LEO, ser objeto de previsão e contabilização, como receita pública, tal como a entrega do produto dessas taxas à concessionária, nos termos contratuais, também o deve ser, como despesa pública. Porém, à revelia do princípio orçamental da unidade e da universalidade consagrado na LEO e em desrespeito do disposto na LGT, o valor dessas taxas é faturado, recebido e contabilizado como prestação de serviços por uma empresa privada desde 17/09/2013 (ANA), sem a intervenção de qualquer entidade pública como administradora dessa receita pública ou como responsável pela entrega do seu produto e pela respetiva contabilização na despesa pública. Com a omissão da receita, é lesado o direito dos tributados à garantia pública de o valor exigido ser o devido e com a subsequente omissão na despesa, é lesado o direito de os cidadãos serem informados da receita e despesa públicas relativas à concessão de serviço público aeroportuário.”
- ◆ Esta omissão é material, visto que, a receita das taxas aeroportuárias sujeitas a regulação económica (receita regulada) reportada pela ANA foi de 227 M€ em 2021 e perfaz 3.167 M€ de 2014 a 2021, constituindo uma estimativa dos encargos públicos acumulados com a concessão atribuída à ANA em 14/12/2012, por 50 anos, através do pagamento inicial de 1.200 M€, ao qual se soma a crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) a partir do 11.º ano da concessão, assumindo a empresa concessionária os custos com o serviço concessionado.

⇒ Do PCGE de 2021 também consta o seguinte (sobre as responsabilidades contingentes das PPP estarem subavaliadas):

- ◆ No setor aeroportuário, a CGE reporta uma reposição do equilíbrio financeiro (REF) perdida pela ANA, SA, sem valor quantificado, devido à redução das receitas da concessão com as medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia. Do ROE já constava que “os riscos que poderão advir desta concessão resultam de uma eventual variação imprevista da projeção de receita do concedente” e, sobre a expansão da capacidade aeroportuária em Lisboa, que “não é exetável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado”.

- ◆ Contudo, importa reduzir o risco orçamental destas situações, face:
 - ◆ Ao exercício das funções de presidente (desde 23/07/2015 até 18/11/2021) e de vice-presidente (desde 23/07/2015 até 30/06/2021) do conselho de administração da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), entidade reguladora do setor onde opera a ANA, por personalidades em situação de conflito de interesses, ao terem transitado do conselho de administração da ANA (no caso do presidente) ou exercido funções até dezembro de 2014 na ANA (no caso do vice-presidente), não obstante o Tribunal ter recomendado ao Governo que corrigisse essas situações de conflito de interesses.
 - ◆ Ao Despacho 9057/2022 do Secretário de Estado das Infraestruturas, publicado em 25/07 (que reitera os Despachos 5872/2021 e 3250/2020 do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações), para determinar à ANAC que continue a assumir formalmente (como faz desde 14/02/2020) a representação do concedente na gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, nos termos do qual foi delegada, no conselho de administração da ANAC, a competência para decidir sobre matérias relacionadas com a gestão desses contratos, em acumulação com a sua função de órgão colegial responsável pela definição e implementação dos poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e inspeção da ANAC.
 - ◆ À importância do reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, ser extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas. O não acatamento das recomendações do Tribunal para corrigir as situações de conflito de interesses na ANAC e para suprir a omissão das taxas aeroportuárias na CGE teve e tem impacto material na auditoria sobre a ANA pedida pelo Parlamento ao Tribunal.
- ⇒ Do PCGE de 2021 constam ainda as seguintes conclusão, posição e recomendação do Tribunal:
- ◆ A receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar o serviço público concessionado) está por controlar, registar e reportar integralmente.
 - ◆ Essa receita, por ser proveniente da prestação de serviço público, deveria ser objeto de validação por entidade pública habilitada e de registo em contas públicas antes da entrega de parte ou de todo o seu produto à entidade concessionária, nos termos contratuais acordados, entrega essa também a registar em contas públicas, tal como previamente prescrito para as receitas tributárias que constituem parte dessa receita.
 - ◆ Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças e em articulação com os ministros responsáveis pelas demais áreas pertinentes, que assegure as condições para: (...) Controlar, registar e reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar cada serviço público concessionado), através de entidade pública habilitada.
- ⇒ Reportado o fundamento da auditoria (desde o pedido da Assembleia da República aceite pelo Tribunal) incluindo a desagregação, extensão e aprofundamento do exame face ao previsto, através de dois relatos de auditoria (que se configuram como resultados de duas auditorias), o primeiro sobre a privatização da ANA e o segundo sobre a sua gestão aeroportuária, bem como a suspensão da auditoria pelas razões descritas, reportam-se de seguida os restantes termos de referência da auditoria à privatização da ANA.
62. **Objetivo** – Examinar, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados com o Estado Português, se a privatização da ANA salvaguardou o interesse público, através do cumprimento dos seus objetivos:
- ⇒ Maximização do encaixe financeiro.

- ⇒ *Reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA.*
- ⇒ *Minimização da exposição do Estado aos riscos de execução.*
63. **Objeto** – Processo de privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA, sem prejuízo da apreciação de factos antecedentes e supervenientes relevantes.
64. **Incidência** – Período de 07/09/2012 a 22/10/2013, sem prejuízo do recurso a informação antecedente e superveniente relevante para o exame.
65. **Entidades Auditadas** – Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA (Parpública), como entidade responsável pelo processo de privatização da ANA, e Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), como entidade responsável pelo exercício da regulação económica setorial, sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir.
66. **Metodologia** – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, como questionários e análises documentais, para recolher evidência, tendo em consideração *Standards e Guidelines* da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), como a GUID 5320 (*Guidance on Performance Audit of Privatisation*), referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, bem como resultados de ações de controlo do Tribunal, nomeadamente os reportados no relatório da auditoria ao FARAC e nos PCGE citados.
67. **Critérios** – O Regime de Alienação das Participações do Setor Público (RAPSP)⁴⁶, o DL de privatização⁴⁷, o Quadro Jurídico Geral da Concessão de Serviço Público Aeroportuário de Apoio à Aviação Civil em Portugal atribuída à ANA⁴⁸, os Contratos de Concessão de Serviço Público Aeroportuário celebrados pelo Estado português com a ANA, em 14/12/2012, e com a ANAM, em 10/09/2013, bem como os demais instrumentos jurídicos reguladores do objeto da auditoria⁴⁹.
68. **Principais Riscos Identificados** (face ao objetivo da auditoria):
- ⇒ *Em maximizar o encaixe financeiro*
- ◆ *contexto adverso para decisão de venda integral*
 - ◆ *ativos estratégicos sem salvaguarda legal*
 - ◆ *desfasamentos no processo e falta de avaliação prévia*
 - ◆ *relevante despesa do Estado paga ao Município de Lisboa*
 - ◆ *relevante despesa do Estado paga à Região Autónoma da Madeira*
 - ◆ *sobreavaliação da oferta da VINCI*
 - ◆ *deduções ao preço da privatização*
- ⇒ *Em reforçar a posição competitiva, o crescimento e a eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA*

⁴⁶ Estabelecido pela Lei 71/88, de 24 de maio, e regulamentado pelo DL 328/88, de 27 de setembro.

⁴⁷ DL 232/2012, de 29 de outubro.

⁴⁸ Estabelecido pelo DL 254/2012, de 28 de novembro.

⁴⁹ Designadamente a LQP (Lei 11/90, de 5 de abril, republicada pela Lei 50/2011, de 13 de setembro), as RCM que estabeleceram as condições finais e concretas das operações necessárias à execução do processo de privatização, com destaque para a RCM 94-A/2012, de 14 de novembro, e a RCM 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, o Regime de Administração das Receitas do Estado (RARE) estabelecido pelo DL 301/99, de 5 de agosto, a Lei Geral Tributária (LGT) aprovada pelo DL 398/98, de 17 de dezembro, e o Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas estabelecido pelo DL 111/2012, de 23 de maio.

- ◆ *direito da concessionária sobre o Novo Aeroporto de Lisboa*
- ◆ *desequilíbrio dos contratos de concessão a favor do privado*
- ◆ *monopólio do serviço público aeroportuário*

⇒ *Em minimizar a exposição do Estado aos riscos de execução*

- ◆ *transição na administração da ANA pública até à ANA privada*
- ◆ *falta de controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal)*

69. **Condicionantes** – Interrupção da auditoria, desde junho de 2020 até novembro de 2021, devido à subsistência de situações de conflito de interesses no conselho de administração da ANAC (entidade auditada), à revelia do recomendado pelo Tribunal ao Governo. Para o prolongamento da auditoria também concorreu a redefinição de prioridades, definida pelo Tribunal, em maio de 2020, para serem realizadas auditorias sobre a reação ao impacto adverso da pandemia e, em outubro de 2020, para serem realizadas auditorias sobre o Novo Banco (estas para satisfazer um pedido da Assembleia da República com precedência sobre outras auditorias por si solicitadas). Devido ao desfasamento entre o período de incidência e a fase de execução da auditoria, bem como à pandemia, o serviço externo foi limitado ao estritamente necessário.

70. **Audição** – Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado aos responsáveis de Ministério das Finanças, Ministério das Infraestruturas, Autoridade Nacional da Aviação Civil, Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, e ANA – Aeroportos de Portugal, SA. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam consta deste e dos demais pontos pertinentes do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam da última parte do relatório.

⇒ **Contraditório do Ministro das Finanças** – *informa, atento ao conteúdo do relato, não ter comentários adicionais a tecer, face aos oportunamente remetidos nas respostas à auditoria, bem como nos contraditórios aos pareceres referentes à Conta Geral do Estado – para o ilustrar, consta da pronúncia à parte do Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2021 relativa a Parecerias Público-Privadas (PPP) e Outras Concessões:*

- ◆ *“A informação apresentada sobre PPP, quer em sede do Orçamento do Estado, da Conta Geral do Estado ou dos Boletins Trimestrais da UTAP, tem por base a informação disponibilizada pelas entidades gestoras dos contratos, com base na informação histórica e nos pressupostos definidos para os encargos e receitas existentes à data da sua elaboração. Subsequentemente, a UTAP analisa essa informação, incluindo as principais diferenças entre a evolução dos valores e o anteriormente apresentado, também com base no seu conhecimento de cada PPP, pelo que existem vários mecanismos e entidades que aferem a veracidade e coerência da informação.”*

⇒ **Apreciação do Tribunal** – *Ora, sobre esta pronúncia consta daquele Parecer:*

- ◆ *“O Tribunal tem criticado a insuficiência e incompletude da informação reportada como execução orçamental (encargos líquidos) com as PPP. Desde logo, pela omissão de receitas tributárias (taxas) que, nos termos legais aplicáveis (LEO e LGT), têm de ser validadas por entidades públicas habilitadas para o efeito e têm de ser registadas em contas públicas, como receitas públicas que são, antes de parte ou de todo o produto dessas receitas ser entregue a entidades concessionárias privadas, nos termos contratuais acordados, devendo essa entrega também ser registada em contas públicas, como despesa pública que é. Além disso, em defesa do interesse público, importa aplicar o princípio da plenitude à informação sobre PPP e OC [Outras Concessões], passando esta a reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão de serviço público. Pois é esta receita (e não os encargos líquidos do concedente reportados com as deficiências assinaladas) que determina o valor de disponibilizar o serviço público concessionado e que (nesta sede) constitui um indicador para avaliar a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação.”*

⇒ **Contraditório do Secretário de Estado Adjunto e das Infraestruturas** – a pronúncia apenas incide sobre os pontos 275 (Conclusões) e 289 (Recomendações), alegando o seguinte:

- ◆ A ANAC não acumula competências conflituantes de reguladora e gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, desde 05/01/2023, por caducidade do ato delegado (através do Despacho 9057/2022, de 25 de julho), com a mudança do titular do órgão delegante (o Secretário de Estado das Infraestruturas, Hugo Santos Mendes), nos termos da alínea b) do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo DL 4/2015, de 7 de janeiro. Não é necessário revogar a atribuição à ANAC das funções de entidade gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, devido à referida caducidade e por não ter sido proferido novo despacho de delegação de competências.

⇒ **Apreciação do Tribunal** – Ora, com o alegado reconhece-se que a ANAC acumulou competências conflituantes de reguladora e gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, desde 12/03/2020 até 05/01/2023, bem como a falta de controlo público decorrente da omissão do exercício de funções de entidade gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, desde a celebração desses contratos (em 14/12/2012 e 10/09/2013) até 12/03/2020 e após 05/01/2023. Assim, no presente Relatório, recomenda-se ao Governo que atribua a gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário a entidade pública habilitável e habilitada para o efeito (o que não é o caso da ANAC, por essas funções de entidade gestora serem conflituantes com as suas funções de entidade reguladora, pondo em crise a sua independência e a independência da regulação económica desses contratos, como ocorreu entre 12/03/2020 e 05/01/2023).

⇒ **Contraditório da Presidente do Conselho de Administração da ANAC:**

- ◆ Alega que a ANAC não teve qualquer intervenção material ou processual, quer na coadjuvação legislativa do Governo como no processo negocial, no quadro da elaboração do projeto de contrato de serviço público aeroportuário e na definição das condições contratuais e financeiras subjacentes ao processo de privatização da ANA, pelo que não se pronuncia sobre essa parte do Relato.
- ◆ Alega, também, que à ANAC, no quadro do princípio da legalidade, apenas compete cumprir as normas para as quais seja a destinatária ou tenha que fazer cumprir no âmbito do setor da aviação civil, em especial as respeitantes à regulação económica vertidas nos artigos 65.º e seguintes do DL 254/2012, que circunscrevem a missão da ANAC, enquanto autoridade reguladora independente. Não obstante, salienta que, nos termos do n.º 6 do artigo 43.º deste DL, a liquidação e a cobrança das taxas previstas no mesmo diploma se regerem pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor, é antecedida por “Sem prejuízo do que estiver especialmente regulado”.
- ◆ Sobre as “limitações ao exercício de funções do [anterior] Presidente e do [anterior] Vice-Presidente da ANAC” remete para o contraditório constante do Relatório 2/2020 – 2.ª Secção e para a prática de atos administrativos contrários a posições ou interesses da ANA que, por esta, foram objeto de contestação e impugnação por via judicial.
- ◆ Alega, ainda, que a gestão dos contratos de concessão pela ANAC decorre de previsão expressa nos seus Estatutos, que a ANAC sempre assegurou a separação entre essa gestão e a regulação económica e que o Despacho 9057/2022 caducou em 29/12/2022, com a demissão do anterior Secretário de Estado das Infraestruturas, tendo a ANAC, desde então e de facto, deixado de exercer funções de representante do Concedente na gestão desses contratos.

⇒ **Apreciação do Tribunal:**

- ◆ *Importa assinalar a falta de intervenção da ANAC no processo de privatização da ANA, não obstante a primeira das atribuições da ANAC expressa nos seus Estatutos (alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º) ser “Coadjuvar o Governo, a pedido deste ou por iniciativa própria, na definição das linhas estratégicas e de políticas gerais e setoriais cuja implementação se reflita direta ou indiretamente no setor da aviação civil, elaborando projetos de legislação, colaborando na preparação de diplomas legais e regulamentares, internacionais, europeus e nacionais, assim como na preparação e condução de procedimentos pré-contratuais no setor da aviação civil”. Porém, esta falta de intervenção contrasta com a intervenção no âmbito da vigésima sétima das atribuições da ANAC expressa nos seus Estatutos (alínea aa) do n.º 3 do artigo 4.º) que é “Coadjuvar o Governo, ou qualquer entidade com poderes delegados para o efeito, na gestão de contratos de concessão, em que o Estado seja concedente, relativos a transporte aéreo ou a infraestruturas aeroportuárias”.*
- ◆ *Caber à ANAC cumprir e fazer cumprir as normas aplicáveis é inconsistente com salientar que à liquidação e à cobrança das taxas previstas no DL 254/2012 só é aplicável a legislação tributária [o que identifica inequivocamente essas taxas como tributos – receitas públicas com carácter obrigatório], “Sem prejuízo do que estiver especialmente regulado”. Com efeito, admitir a prevalência dessa “especial regulação” (quando a norma que a prevê nem sequer a identifica) sobre o disposto na Lei Geral Tributária (que determina a liquidação e cobrança dos tributos apenas por entidades públicas que integrem a administração tributária) é admitir que tributos (receitas públicas com carácter obrigatório) possam ser recebidos e contabilizados como rendimentos de uma empresa privada, sem intervenção prévia de entidade pública habilitada e incumbida da liquidação, cobrança, validação e contabilização dessas receitas públicas. Ora, essa admissão é inconsistente com cumprir e fazer cumprir as normas aplicáveis.*
- ◆ *Importa sublinhar que a posição do Tribunal, nomeadamente sobre as taxas aeroportuárias e as demais receitas provenientes da concessão de serviço público, se encontra suportada pelo Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, aprovado em 30/01/2020, e por quatro Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (de 2019 a 2022) aprovados pelo Plenário Geral, por unanimidade, em 11/12/2020, 10/12/2021, 29/09/2022 e 27/09/2023.*
- ◆ *Importa também sublinhar que esta posição do Tribunal sobre a natureza das taxas aeroportuárias é consistente com as do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo. Um exemplo recente encontra-se vertido num Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça em 10/05/2021.⁵⁰*
- ◆ *Importa ainda sublinhar que esta posição do Tribunal é consistente com a situação em França, país de origem da VINCI (detentora da ANA) e sujeito à mesma legislação europeia, no qual as taxas aeronáuticas são objeto de declaração e de pagamento pelas companhias aéreas, por via eletrónica, no Balcão Fiscal Único (Guichet Fiscal Unique) da Direção-Geral da Aviação Civil (Direction générale de l’aviation civile – DGAC)⁵¹.*
- ◆ *As “limitações ao exercício de funções” de presidente (desde 23/07/2015 até 18/11/2021) e de vice-presidente (desde 23/07/2015 até 30/06/2021) do conselho de administração da ANAC, entidade reguladora do setor onde opera a ANA, deviam-se a essas funções serem exercidas por personalidades em situação de conflito de interesses, ao terem transitado do conselho de administração da ANA (no caso do presidente) ou exercido funções até dezembro de 2014 na ANA (no caso do vice-presidente), não obstante o Tribunal ter recomendado ao Governo que corrigisse essas situações de conflito de interesses.*

⁵⁰ <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5foo3fa814/a9d444bacd155189802586d2002e5980?OpenDocument>.

⁵¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/taxes-aeronautiques>.

- ◆ O risco material de atribuir à mesma entidade duas competências cumulativas não conciliáveis (a da regulação económica dos contratos, função independente, e a de representante do concedente na gestão dos contratos, função subordinada ao concedente Estado) não é consistente com a separação do exercício dessas duas funções ter sido assegurada.

⇒ **Contraditório do Presidente do Conselho de Administração da Parpública:**

- ◆ Como questões prévias, alega que a Parpública colocou à disposição do Tribunal de Contas, no âmbito do Processo 16/2013 – DA IX, toda a documentação relativa ao processo de privatização da ANA, concluído em 23/09/2023, em cumprimento do disposto no n.º 6 da RCM 94-A/2012, que a Parpública respondeu, em 28/01/2016, à notificação do Tribunal para exercício do contraditório ao relato da auditoria ao processo de privatização da ANA (também no âmbito do Processo 16/2013 – DA IX) e que a Parpública ficou obrigada a arquivar os elementos respeitantes à privatização da ANA por um período de cinco anos, nos termos do n.º 7 da RCM 111-F/2012.
- ◆ Sobre a avaliação intempestiva da ANA – ver 19 e 101 – alega que isso não corresponde à realidade – pois o relatório de avaliação do BIG foi recebido em data anterior [21/12/2012] à RCM que, em 27/12/2012, selecionou a proposta vencedora, e o preço base que consta no diploma legal não foi calculado por esta fórmula estar ultrapassada e não ter utilidade prática – como o Tribunal de Contas reconheceu no relato da auditoria do Processo 16/2013 – DA IX.
- ◆ Sobre a sobreavaliação da oferta da VINCI – ver 120 a 138 – alega que, por natureza, um processo de venda por negociação particular deve ser competitivo, assegurando a máxima concorrência, e a sua lógica, em termos dinâmicos, é que as propostas aumentem de valor, de fase para fase, que o primeiro objetivo da privatização era maximizar o encaixe financeiro, que o primeiro critério de seleção era o preço vinculativo de aquisição e que, não se tendo verificado prevalência significativa entre as propostas técnicas, a diferença nas propostas financeiras tornou-se determinante na escolha e cumpriu o principal objetivo da privatização, como o Tribunal de Contas considerou no relato da auditoria do Processo 16/2013 – DA IX.
- ◆ Sobre a instrução do processo de privatização com deficiências – ver 247 a 260 – alega que a pronúncia da ANA, realizada nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 13.º (Relatório) do caderno de encargos, não tinha carácter vinculativo, estava circunscrita à adequação dos projetos estratégicos constantes das propostas com os interesses da sociedade, não era suscetível de determinar a escolha do comprador e, contendo reservas sobre o projeto estratégico da VINCI, estas foram todas dissipadas pelo tempo. Alega, também, que todos os documentos existem, inclusive os relatórios da ANA, e foram entregues ao Tribunal de Contas, apesar de existir uma gralha na identificação de um dos anexos, mas que em nada altera a existência, substância e conteúdo formal dos mesmos. Alega, ainda, que a data gerada pelo sistema documental (12/10/2012) corresponde a 10 de dezembro de 2012, não havendo “deturpação de documentação processual” e rejeitando ter reconhecido não ter explicação para a gralha na identificação dos anexos.

⇒ **Apreciação do Tribunal:**

- ◆ A Parpública não colocou à disposição do Tribunal de Contas toda a documentação relativa ao processo de privatização da ANA, concluído em 22/10/2023, em cumprimento do disposto no n.º 6 da RCM 94-A/2012. Nomeadamente estava incompleta a versão do Relatório previsto no artigo 13.º do caderno de encargos da venda por negociação particular aprovado pela RCM 94-A/2012, pois faltavam os Anexos indicados na última página e esta não era conforme com o índice nem com a restante estrutura do Relatório.

- ◆ *A entrega de elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, no âmbito de um processo que incluiu exercício de contraditório a um relato de auditoria, mas do qual não resultou um relatório de auditoria aprovado pelo Tribunal de Contas, não supriu a falta dos Anexos do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos (produzido em 2012). Além disso, o referido processo é anterior ao pedido da Assembleia da República que está na origem da presente auditoria e o referido Departamento de Auditoria (DA) IX foi extinto em 31/12/2017, no âmbito da reorganização operada na 2.ª Secção do Tribunal, nos termos da Resolução 1/2017 – 2.ª Secção.*
- ◆ *Nos termos do preâmbulo do DL 232/2012 (que aprova o processo de privatização da ANA), o quadro jurídico aplicável à alienação é a Lei 71/88, sem prejuízo da sujeição do processo a requisitos que asseguram maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias e que vêm sendo aplicadas ao abrigo da Lei-Quadro das Privatizações (LQP). Nos termos do artigo 5.º (Avaliação Prévia) da LQP, o processo será sempre precedido de uma avaliação feita, pelo menos, por duas entidades independentes, escolhidas de entre as pré-qualificadas em concurso realizado para o efeito. Ora, neste caso, o processo foi iniciado em 07/09/2012 e o relatório do BIG só surge em 21/12/2012 (três meses e meio depois)⁵². Além disso, nenhum relato de auditoria vincula o Tribunal de Contas – daí a notificação da entrega do citado relato à Párpública, para efeito do exercício do contraditório, sublinhar a sua natureza confidencial.*
- ◆ *Foram convidados 56 potenciais investidores para manifestarem intenções de aquisição da ANA, dos quais 36 (64%) assinaram o acordo de confidencialidade e receberam documentação confidencial para os decidir a apresentar uma proposta não vinculativa, oito apresentaram propostas não vinculativas, os cinco com as propostas de maior valor foram admitidos à fase seguinte e quatro deles apresentaram propostas vinculativas. A VINCI ofereceu a proposta de maior valor, quer pela empresa (3.080 M€), quer pelas ações (1.198,5 M€), tendo a primeira superado em 580 M€ (23%) a sua própria oferta não vinculativa⁵³. Porém, antes, ocorrera a negociação de termos e condições do contrato de concessão, através do qual a regulação económica do serviço público concessionado passa da lei para anexo contratual, o prazo de concessão é por 50 anos, prorrogável, e a proposta de Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) é direito exclusivo da concessionária. Depois, foi concluída a aquisição dos terrenos do aeroporto de Lisboa pelo concedente (por 286 M€), o qual também pagou 80 M€ à Região Autónoma da Madeira. Além disso, o Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo o preço da privatização sido 71,4 M€ inferior ao oferecido e aceite. E sem evidência de os objetivos da privatização terem sido associados a critérios, ponderações, métricas e prioridades que permitissem com objetividade apreciar as propostas técnicas vinculativas, verificou-se desconformidade evidente na apreciação da ANA, entre a proposta não vinculativa (inexequível e irrealista) e a proposta vinculativa (a mais forte e a mais competitiva de todas) da VINCI.*

⁵² Consta do Relatório da Comissão Especial de Acompanhamento (CEA), de 22/01/2014 (página 27): “Já se aludiu ao problema da avaliação da ANA, SA, exigida tanto pela LQP, como pelo Decreto-Lei n.º 328/88, que regulamenta a Lei n.º 71/88 (...). A exigência de uma tal avaliação mostra-se salutar a vários títulos, designadamente quando completada com a fixação de um «preço base», como se prevê naquele diploma regulamentar: (i) enquanto mecanismo de salvaguarda dos interesses patrimoniais do Estado (evitando a alienação de património por um preço inferior ao real); (ii) por razões de economia processual, evitando a participação no processo de interessados sem a necessária capacidade financeira ou com opções de investimento limitadas; e (i) como garantia da transparência do processo. No caso presente, desconhece-se a realização de qualquer avaliação prévia e independente; bem como a fixação de um preço base. Apenas temos conhecimento de uma avaliação encomendada ao Banco BIG, de que nos foi fornecida uma versão preliminar e confidencial com data do passado dia 17 do corrente mês de dezembro” de 2012.

⁵³ Consta do Relatório da CEA, de 22/01/2014 (página 27): “As regras do jogo foram alteradas no decurso do processo. No início deste, havia um quadro regulatório preciso (...). Mas essa regulação desapareceu a meio com a publicação do Decreto-Lei n.º 254/2012 (...). Além disso admitiu-se a negociação do contrato de concessão, vindo o mesmo a ser assinado umas horas antes da entrega das propostas vinculativas (...). Ora, apesar de ser comum, na compra e venda de empresas, uma «desvalorização» das ofertas após a competente auditoria (due diligence) levada a cabo pelos investidores, no caso presente ocorreu uma substancial valorização de três das quatro propostas vinculativas em relação às iniciais (...).”

- ◆ *Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do DL 232/2012: “A seleção dos potenciais investidores que integram as subseqüentes fases do processo de alienação [após a fase preliminar de recolha de intenções de aquisição junto de potenciais investidores de referência – Fase 1: ofertas não vinculativas] é realizada mediante resolução do Conselho de Ministros, ouvida a ANA, SA, quanto à adequação dos projetos estratégicos aos interesses da sociedade.” Nos termos do preâmbulo da RCM 96-A/2012: “Neste âmbito, foi também ouvida a ANA, SA, quanto à adequação dos projetos estratégicos constantes das intenções de aquisição apresentadas, por referência aos interesses da ANA, SA, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro.”*
- ◆ *Da lista da documentação relativa ao processo de privatização da ANA, concluído em 22/10/2023, que a Parpública entregou ao Tribunal de Contas, em 04/12/2013, para cumprimento do disposto no n.º 6 da RCM 94-A/2012, consta, na Fase 1, o Relatório de Avaliação das propostas não vinculativas pela Parpública, mas este, datado de 13/11/2012, só veio a ser entregue ao Tribunal em 07/04/2014, com capa mais 27 páginas numeradas e as seis partes indicadas no respetivo índice, sem anexos. Da página 14 desse Relatório consta: “Na sua apreciação, a ANA, SA considera as propostas estratégicas submetidas pelos consórcios EAMA, Fraport/IFM e pela Ferrovia como sendo as que no seu entender mais se alinham com a visão do management da própria ANA, SA e, por isso, as que merecem maiores méritos. (...) Considera ainda a proposta preferencial da VINCI pouco exequível e adequada por apresentar como primeira solução o Montijo para a localização do NAL com todos os problemas associados (já anteriormente estudados)”. Porém, da referida lista e da documentação entregue ao Tribunal não consta a referida apreciação da ANA sobre as propostas não vinculativas.*
- ◆ *Da mesma lista consta, na Fase 2 (ofertas vinculativas), o Relatório de Avaliação das propostas vinculativas pela Parpública – previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos aprovado pela RCM 94-A/2012 – mas este só veio a ser entregue ao Tribunal em 07/04/2014 não datado, com capa mais 28 páginas numeradas e conformes ao respetivo índice (com sete partes) mas tendo uma última página não numerada e indicando Anexos de I a V de forma desconforme com esse índice (que regista “7. Anexos” a partir da página 30) sem que esse Relatório integrasse tais Anexos. Ao Anexo II constante dessa página correspondiam os Relatórios sobre Propostas Não Vinculativas (dos Consultores Financeiros, da ANA e da Parpública).*
- ◆ *Ainda da mesma lista e também na Fase 2 consta o Relatório de análise das Propostas por parte da ANA (ao qual corresponde um ofício do Presidente do Conselho de Administração da ANA ao Presidente do Conselho de Administração da Parpública enviado e recebido em 17/12/2012, com três páginas), bem como o ofício de envio desse Relatório ao Presidente da Comissão Especial para o Acompanhamento (CEA) em 18/12/2012.*
- ◆ *Em 11/08/2023, é comunicado à Parpública que, estando incompleta a versão recebida, a auditoria pretendia a versão integral do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, incluindo a totalidade dos Anexos, cuja listagem constava da última página da versão incompleta recebida. O exame da documentação entregue revela que os Anexos referidos pela Parpública como III e IV estão identificados como II e III, quando os documentos entregues pela Parpública como Anexos II e IV, sendo relatórios autónomos, não estão identificados como tal. A documentação entregue como “Relatórios da ANA” (sobre as propostas não vinculativas) corresponde às versões impressas de uma comunicação eletrónica do Presidente do Conselho de Administração da ANA ao Presidente do Conselho de Administração da Parpública, em 06/11/2012, e de dois ficheiros de texto sobre os quais consta dessa comunicação: “Conforme solicitado junto dois ficheiros contendo a análise das propostas efetuadas pelo CA da ANA (...)”. Porém, destas versões impressas não consta qualquer identificação da sua entidade produtora.*

- ◆ Além disso, na versão impressa entregue à auditoria, a comunicação eletrônica de 06/11/2012 integrava outra comunicação eletrônica, com data de 12/10/2012, entre endereços eletrônicos da Parpública. Questionada sobre se existia explicação para a inconsistência de uma comunicação de 12/10/2012 integrar uma comunicação de 06/11/2012, a Parpública respondeu que não – ver 257, **Questão 6 e Resposta 6** – mas, em contraditório (pronúncia de 06/12/2023), declara que a data gerada pelo sistema documental (12/10/2012) corresponde a 10 de dezembro de 2012. Porém, esta informação, que é plausível mas intempestiva (por não ter sido dada em 18/08/2023), não explica: i) a omissão da apreciação da ANA (em 06/11/2012) sobre as propostas não vinculativas na lista e na documentação entregues ao Tribunal em 04/12/2013; ii) essa apreciação constar de ficheiros de texto sem identificação da sua entidade produtora; iii) a última página do Relatório da Parpública previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos ser desconforme com o respetivo índice e com a restante estrutura desse relatório; iv) dessa última página constar uma lista de Anexos, que incluía no Anexo II “Relatórios da ANA” sobre propostas não vinculativas, e esses Anexos não integrarem a versão do Relatório entregue ao Tribunal em 07/04/2014; v) o documento entregue pela Parpública à auditoria em 18/08/2023, como Anexo III, estar identificado como Anexo II. São estas desconformidades e inconsistências que revelam risco material de deturpação de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador.
- ◆ Da página 29 do Relatório da Parpública previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos consta sobre as propostas vinculativas: “Quanto às propostas técnicas, verifica-se, de acordo com a opinião manifestada pela Administração da ANA, que a proposta da Vinci é a mais forte e a mais competitiva de todas as apresentadas pelos concorrentes”. Acontece que a apreciação da ANA à proposta não vinculativa da VINCI a tinha qualificado de irrealista e inexecutável e essa apreciação não constava (como deveria) da versão do referido Relatório que foi entregue ao Tribunal de Contas em 07/04/2014. A apreciação das propostas pela ANA pública foi determinante para a escolha do comprador⁵⁴ e a desconformidade evidente nessa apreciação, entre as propostas não vinculativa e vinculativa da VINCI, devia ter sido justificada e comunicada à comissão especial de acompanhamento. Ora, não obstante a insistência, não foi entregue evidência disso à auditoria. O relatório da comissão termina mesmo referindo que a proposta da VINCI é “a preferida pelo Conselho de Administração da ANA”.
- ◆ As reservas constantes da apreciação da ANA ao projeto estratégico da VINCI não foram dissipadas pelo tempo. Em especial, as reservas colocadas à opção para o NAL (Montijo) que o tempo tem vindo a confirmar.

⁵⁴ Nos termos do preâmbulo da RCM 111-F/2012: “Em 21 de dezembro de 2012, o aludido relatório elaborado pela PARPÚBLICA [previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos], juntamente com o relatório produzido pela ANA, SA que lhe serviu de base, foi remetido à comissão especial de acompanhamento do processo de privatização da ANA (...). Por sua vez, no dia 26 de dezembro de 2012, a referida comissão especial de acompanhamento emitiu parecer a respeito da regularidade, imparcialidade e transparência observadas no processo de venda por negociação particular, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º do caderno de encargos. (...) Após a análise do relatório apresentado pela PARPÚBLICA e do parecer emitido pela comissão especial, verifica-se que a apreciação dos proponentes e das respetivas propostas vinculativas em face dos critérios estabelecidos no artigo 5.º do caderno de encargos (...) conduz à seleção imediata de um dos proponentes para a aquisição das ações representativas de até 100% do capital social da ANA, SA, atento o maior mérito destacado da respetiva proposta.”

⇒ **Contraditório dos Presidentes da Comissão Executiva e do Conselho de Administração da ANA:**

- ◆ *Como nota prévia, alega-se não caber à ANA pronunciar-se sobre o processo da sua privatização, conduzido por entidades públicas, porém assinala-se que a ANA não acompanha a maioria das considerações e afirmações produzidas, designadamente quanto aos desequilíbrios dos contratos de concessão a favor do privado e em especial no que respeita às taxas aeroportuárias e à receita da concessão.*
- ◆ *Alega-se que o contrato de concessão resultou de negociação entre concedente e concessionária, ambas entidades públicas, já se encontrava bastante consolidado quando se iniciou o processo de privatização da ANA (07/09/2012) e foi finalizado, nos seus termos e condições, muito antes (14/12/2012) do termo desse processo (22/10/2013), sem ter ocorrido qualquer modificação contratual até esse termo.*
- ◆ *Nos termos da decisão do Eurostat sobre o tratamento estatístico da venda da concessão anterior à privatização (considerando-a uma operação financeira anulando o impacto da respetiva receita na redução do défice público em Contas Nacionais), refutam-se todas as considerações produzidas sobre o Pagamento Inicial (pelo contrato de concessão) não se ter revelado um benefício financeiro para o Estado e ter constituído um abatimento ao preço de privatização, reduzindo-o.*
- ◆ *Alega-se que o contrato de concessão se enquadra nas exceções ao regime das PPP estabelecido pelo DL 111/2012 e que a partilha da receita bruta da concessão com o concedente prevista no contrato de concessão é um mecanismo de partilha de benefícios determinados em função da evolução da procura e abrange os excedentes gerados pelas receitas de atividades não reguladas.*
- ◆ *Alega-se não ser a concessão, nem a privatização, mas o concedente (Estado português) a determinar por via legal (DL 254/2012) a transferência para a ANA, enquanto entidade gestora aeroportuária e concessionária, dos poderes de autoridade do Estado quanto à fixação das taxas aeroportuárias e respetiva cobrança coerciva, da competência para realizar a liquidação e cobrança dessas taxas, bem como a qualificação das receitas dessas taxas como receitas próprias da gestora aeroportuária. Tratando-se de uma solução consagrada em legislação específica do setor aeroportuário que o Estado português considerou manter-se adequada, válida e juridicamente eficaz, mesmo estando em curso a contratualização da concessão e o processo de privatização, refuta-se o exposto sobre as taxas aeroportuárias como receitas públicas (pontos 191 a 198).*
- ◆ *Alega-se não se encontrarem devidamente fundamentadas as afirmações de ausência de reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da gestora aeroportuária da rede de aeroportos concessionados, invocando o aumento do n.º de passageiros, de rotas, o crescimento moderado das receitas reguladas (em preços correntes), a diminuição significativa dos custos por passageiro, no encaixe adicional de impostos a favor do Estado e a partilha de receitas prevista nos contratos e iniciada em 2023.*
- ◆ *Alega-se, por fim, quanto à existência de um monopólio fechado e à falta de concorrência, não ter o processo de privatização alterado o objeto da concessão atribuída à ANA e importar ter presente que as limitações inerentes à dimensão do país e à expressão operacional, económica e geográfica dos aeroportos concessionados constituem fatores naturais para a existência de uma “rede aeroportuária” assente em “princípios de estabilidade, e solidariedade na sua constituição, exploração e desenvolvimento”.*

⇒ **Apreciação do Tribunal:**

- ◆ *Reitera-se que, antes da VINCI apresentar a sua proposta vinculativa, ocorrera a negociação de termos e condições do contrato de concessão, através do qual a regulação económica do serviço público concessionado passa da lei para anexo contratual, o prazo de concessão é por 50 anos, prorrogável, e a proposta de Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) é direito exclusivo da concessionária. Depois, foi concluída a aquisição dos terrenos do aeroporto de Lisboa pelo concedente (por 286 M€), o qual também pagou 80 M€ à Região Autónoma da Madeira. Além disso, o Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo o preço da privatização sido 71,4 M€ inferior ao oferecido e aceite. E sem evidência de os objetivos da privatização terem sido associados a critérios, ponderações, métricas e prioridades que permitissem com objetividade apreciar as propostas técnicas vinculativas, verificou-se desconformidade evidente na apreciação da ANA, entre a proposta não vinculativa (inexequível e irrealista) e a proposta vinculativa (a mais forte e a mais competitiva de todas) da VINCI.⁵⁵*
- ◆ *A Demonstração da Posição Financeira na página 164 do Relatório de Gestão e Contas da ANA, em 2012, regista para o Grupo ANA em 31/12/2012: 407 M€ de Capital Próprio, 2.140 M€ (185 M€ em 31/12/2011) de Direito de Concessão, no Ativo, e 1.200 M€ relativos ao pagamento inicial do contrato de concessão nas Dívidas a Pagar, no Passivo.*
- ◆ *O Grupo ANA acumulou 1.436 M€ de resultados líquidos, de 2014 a 2022 (9 anos), 25% do seu volume de negócios no mesmo período (5.838 M€). A manter-se este nível de rentabilidade para o volume de negócios (Receita Bruta da Concessão) previsto pela ANA, de 2013 a 2062 (50 anos) – 93.204 M€ – seriam gerados 23.301 M€ de resultados líquidos acumulados, dos quais seriam pagos ao Estado português 2.947 M€ entre 2023 e 2062 (conforme consta do Quadro 4.26 na página 175 do Relatório do Orçamento do Estado para 2024). Mesmo com o Pagamento Inicial da Concessão (1.200 M€) e o Preço da Privatização (1.127 M€), mas deduzindo os 366 M€ que pagou, o Estado receberia 21% desses resultados e a concessionária ficaria com os restantes 79%.*
- ◆ *Consta do Despacho 2989/2018, da UTAP⁵⁶, publicado em 23/03/2018: “O Contrato de Concessão configura uma parceria público-privada [PPP] nos termos do Decreto-Lei 111/2012, de 23 de maio”. Contudo, nem a alteração da natureza da concessionária de entidade pública para privada, um ano após a celebração do Contrato, teve consequência no clausulado do mesmo, nem a qualificação do Contrato como PPP. É também a UTAP, em 19/07/2019, a dar como exemplos de não aplicação do regime das PPP aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, a falta de mecanismos de partilha de benefícios determinados em função da evolução da procura e dos excedentes gerados pelas receitas de atividades não reguladas.*
- ◆ *Nos termos do n.º 6 do artigo 43.º do DL 254/2012 “a liquidação e a cobrança das taxas previstas no presente decreto-lei regem-se pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor”.*

⁵⁵ Consta do Relatório da CEA, de 22/01/2014 (página 27): “As regras do jogo foram alteradas no decurso do processo. No início deste, havia um quadro regulatório preciso (...). Mas essa regulação desapareceu a meio com a publicação do Decreto-Lei n.º 254/2012 (...). Além disso admitiu-se a negociação do contrato de concessão, vindo o mesmo a ser assinado umas horas antes da entrega das propostas vinculativas (...). Ora, apesar de ser comum, na compra e venda de empresas, uma «desvalorização» das ofertas após a competente auditoria (due diligence) levada a cabo pelos investidores, no caso presente ocorreu uma substancial valorização de três das quatro propostas vinculativas em relação às iniciais (...).”

⁵⁶ Nos termos do DL 111/2012, a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) é uma entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, sob a tutela do Ministério das Finanças, que assume responsabilidades no acompanhamento global dos processos de Parceria Público-Privada (PPP) e assegura apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica. A UTAP tem como principal missão participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de PPP, prestando, nesse âmbito, ao Governo e a outras entidades públicas, o necessário apoio técnico especializado.



- ◆ Nos termos da Lei Geral Tributária, o sujeito ativo da relação tributária é a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer diretamente quer através de representante. Integram a administração tributária, a Autoridade Tributária e Aduaneira, as demais entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos, o ministro das Finanças ou outro membro do Governo competente, quando exerçam competências administrativas no domínio tributário, e os órgãos legalmente competentes dos Governos Regionais e autarquias locais.
- ◆ O DL 254/2012 entrou em vigor em 29/11/2012. A ANA tornou-se uma empresa privada em 22/10/2013. As taxas aeroportuárias são tributos. Nos termos da legislação tributária, uma entidade privada não pode liquidar e cobrar tributos, nem integrar a administração tributária. Nos termos do artigo 7.º do DL 254/2012, os poderes e prerrogativas de autoridade da concessionária são detidos, sem prejuízo do que se encontra previsto na lei.
- ◆ Reitera-se que constitui deficiência importante omitir das contas públicas a receita das taxas aeroportuárias (receitas públicas de carácter obrigatório), em desrespeito pela Lei Geral Tributária e pelos princípios orçamentais, bem como a demais receita bruta da concessão do serviço público aeroportuário e a consequente afetação, nos termos contratuais, do produto dessa receita bruta à concessionária (a qual deveria ser registada em despesa pública).
- ◆ Para além do que demais consta no presente Relatório relativamente à posição do Tribunal sobre as taxas aeroportuárias, reitera-se que esta posição se encontra suportada pelo Relatório 2/2020 – 2.ª Secção e por quatro Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (de 2019 a 2022) aprovados pelo Plenário Geral, por unanimidade, é consistente com as do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo, bem como com a situação em França, país de origem da VINCI (detentora da ANA) e sujeito à mesma legislação europeia, no qual as taxas aeronáuticas são objeto de declaração e de pagamento pelas companhias aéreas, por via eletrónica, à Direção-Geral da Aviação Civil (Direction générale de l'aviation civile – DGAC) .
- ◆ O incumprimento de um dos principais objetivos da privatização, por não se ter verificado o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA, encontra-se fundamentado, nomeadamente, pelas conclusões seguintes: O Estado privilegiou o potencial encaixe financeiro com a venda da ANA, no curto prazo, em detrimento do equilíbrio na partilha de rendimentos com a concessão de serviço público aeroportuário, no longo prazo. As disposições sobre a regulação económica da concessão transitaram, durante o processo de privatização, da lei aplicável para o contrato, fragilizando a regulação e com prejuízo para a estabilidade processual e para a transparência e publicidade daquelas. A privatização da ANA comportou a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, com desperdício da oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência.
- ◆ A ANA envia um gráfico que ilustra o crescimento do n.º de passageiros, nomeadamente entre 2005 (22,8 milhões), 2013 (32,1 milhões), 2014 (35,1 milhões) e 2022 (55,6 milhões) mas esse gráfico também revela a concentração desses passageiros em Lisboa com 49,1% (2005), 49,8% (2013), 51,6% (2014) e 50,7% (2022). Assim, a privatização da ANA, ao comportar a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, não só desperdiçou a oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência como não está a concorrer para desconcentrar o serviço aeroportuário nacional.

- ◆ *Este gráfico nem sequer inclui o aeroporto de Beja, mas apenas os aeroportos de Lisboa, Porto, Faro, Madeira e Açores. Ora, o empreendimento do aeroporto de Beja tinha por objetivos⁵⁷: Contribuir para o aproveitamento integral da infraestrutura existente com um esforço de investimento relativamente reduzido face às necessidades financeiras resultantes da construção de um aeroporto de raiz; Promover o desenvolvimento na região de atividades ligadas ao setor da aviação civil, nomeadamente nas áreas do transporte de passageiros e carga e nas áreas da indústria aeronáutica, formação e logística; Promover a maior integração na rede de transportes e de módulos de ligação intermodal, melhorando, de forma articulada, as acessibilidades regionais e nacionais e a sua conectividade às redes transeuropeias; Promover a criação de emprego qualificado, quer de forma direta, quer com o desenvolvimento das atividades económicas situadas a montante e jusante do empreendimento. Tendo também sido anunciado que visaria complementar os aeroportos de Lisboa e de Faro, o Aeroporto Internacional de Beja começou a operar em 13/04/2011 e possui a maior pista de Portugal. Porém, o n.º de passageiros de 2005 a 2022 foi insuficiente para surgir no gráfico da ANA que, não obstante, salienta, neste contraditório, as vantagens da gestão de uma rede aeroportuária, “nomeadamente no que se refere à proteção económica, de exploração e até operacional dos aeroportos mais pequenos da rede, bem como o apoio à exploração e ao desenvolvimento dos aeroportos mais vulneráveis, como é o caso do Terminal Civil de Beja e dos aeroportos do Açores [2,5 milhões de passageiros em 2022] e da Madeira [4,1 milhões], enquanto regiões ultraperiféricas da União Europeia, para as quais o transporte aéreo tem importância vital” [embora no caso do aeroporto de Beja isso seja insuficiente para figurar no gráfico da ANA].*
- ◆ *Neste âmbito, atentas a duração temporal e a dimensão financeira do investimento que são requeridas pela construção de um aeroporto, bem como a necessidade de financiamento público relevante para o efeito, importa também otimizar as opções existentes.⁵⁸*

⁵⁷ Relatório de Auditoria 33/2010 – 2.ª Secção (Aeroporto de Beja), disponível no portal do Tribunal de Contas.

⁵⁸ Neste sentido, um exemplo recente foi noticiado em 28/11/2023: “Sporting levanta voo de Beja para Bérghamo: Tal como tem acontecido nas anteriores deslocações para a Liga Europa esta temporada, o Sporting vai apanhar o avião para Bérghamo a partir de Beja, evitando filas devido ao tráfego aéreo que poderiam acontecer no Aeroporto Humberto Delgado” – Jornal A Bola.

3. OBSERVAÇÕES

71. Face aos termos de referência da auditoria e para enquadrar as observações seguintes, importa citar o preâmbulo do DL 232/2012, que aprovou o processo de privatização da ANA – Aeroportos, SA, “*empresa titular de concessão de serviço público aeroportuário legalmente atribuída*”, e que começa assim:

- ⇒ *O XIX Governo Constitucional está comprometido com o escrupuloso cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira [PAEF] acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, tendo em vista a retoma financeira do País e a confiança internacional na economia portuguesa.*
- ⇒ *De entre as referidas medidas, e à semelhança do que sucede no Programa do XIX Governo Constitucional, está prevista a execução de um programa de privatizações que inclui a ANA – Aeroportos de Portugal, SA (ANA, SA), no quadro das medidas a adotar com vista à promoção do ajustamento macroeconómico nacional.*
- ⇒ *A opção do Governo tem como objetivos, nomeadamente*
 - ◆ *i) a maximização do encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA, SA;*
 - ◆ *ii) o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, SA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA, SA, e*
 - ◆ *iii) a minimização da exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, assegurando que o enquadramento deste processo protege cabalmente os interesses nacionais.*

3.1. ENCAIXE FINANCEIRO NÃO MAXIMIZADO

3.1.1 CONTEXTO ADVERSO PARA DECISÃO DE VENDA INTEGRAL

72. Do PCGE de 2012 consta o seguinte sobre a economia portuguesa:

- ⇒ *A atividade económica sofreu, pelo segundo ano consecutivo, uma quebra em termos reais, 3,2% em 2012 e 1,3% em 2011.*
- ⇒ *No primeiro ano completo de aplicação do PAEF, o impacto recessivo das medidas de correção dos desequilíbrios macroeconómicos, designadamente nos níveis de despesa dos sectores público e privado, resultou na queda da procura interna de 6,7% (5,1% em 2011). Este impacto foi acentuado pela deterioração do ambiente económico internacional, em particular na área do euro (-0,6%), que se consubstanciou no menor contributo da procura externa líquida no PIB que se situou em 4% (4,6% em 2011).*

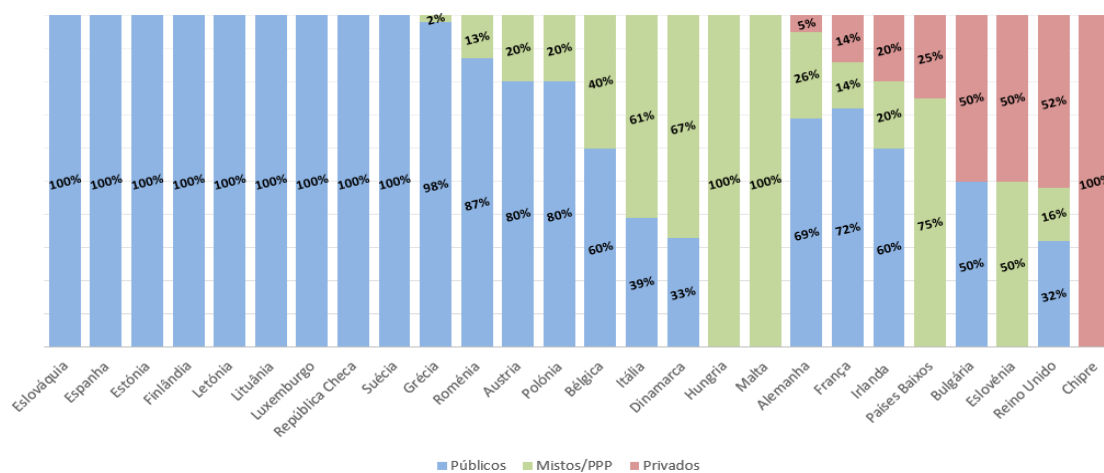
73. Este contexto adverso, desde logo, à maximização do encaixe financeiro com a privatização da ANA, agravado pela assumida urgência na sua concretização devido ao compromisso do XIX Governo com o escrupuloso cumprimento da execução do programa de privatizações, era suscetível de fragilizar a posição negocial do vendedor (Estado português).

74. Esta potencial fragilidade não era desconhecida do Governo, pois do preâmbulo do DL 232/2012 também consta:

- ⇒ Entende-se que a modalidade de venda através de negociação particular é a que, na atual situação de instabilidade económico-financeira dos mercados de capitais internacionais e portugueses, melhor permite salvaguardar o interesse nacional na realização deste processo, em condições que cabalmente assegurem a participação do maior número de entidades idóneas e com potencial estratégico, garantindo-se um processo concorrencial e transparente, assim como a preservação do valor dos ativos e do seu relevo económico.
- ⇒ Com efeito, esta modalidade de privatização permite não só otimizar os proveitos associados à alienação das ações da ANA, SA, como ainda promover o reforço do desenvolvimento da empresa, garantindo uma estrutura acionista coerente, adequada e estável e, bem assim, assegurando o cumprimento atempado dos compromissos assumidos no âmbito do suprarreferido Programa de Assistência Económica e Financeira, o que justifica amplamente a sua adoção.
- ⇒ Com a concretização desta operação de privatização, o Estado Português pode deixar de deter qualquer participação direta ou indireta no capital social da ANA, SA, sem prejuízo de continuar a dispor de diferentes e eficazes instrumentos jurídicos para o exercício pleno da sua função reguladora e de supervisão sobre o sector aeroportuário.

75. Assim, em 2012, não obstante o contexto adverso, o Governo admitia a decisão de venda integral da ANA. Ora, em 2010, dos 306 aeroportos na União Europeia (UE), 237 (77%) eram geridos por entidades públicas, 43 (14%) por entidades com capitais mistos (públicos e privados) e 26 (9%) por entidades privadas. Só no Chipre todos os aeroportos eram geridos por entidades privadas.

Figura 2 – Titularidade do capital das entidades gestoras de aeroportos nos países da UE (2010)



Fonte: Airports Council International (ACI) – *The Ownership of Europe's Airports 2010*.

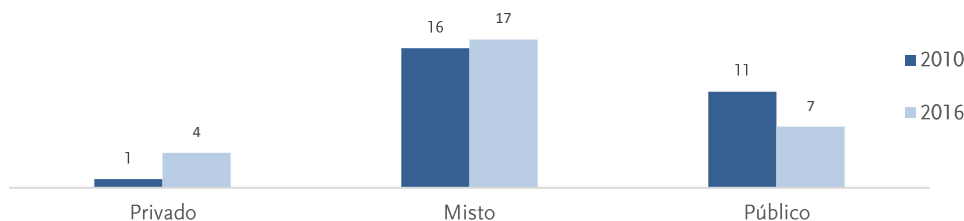
76. Além disso, em maio de 2011, o compromisso do Governo consubstanciado no MoU era, designadamente, de privatizar a ANA, mas apenas com desinvestimento parcial⁵⁹. O diploma que, conseqüentemente, aprovou o processo de privatização admitiu a possibilidade de alienação até 100% do capital social⁶⁰. O processo culminou com a alienação integral das participações públicas na ANA, em 2013.

⁵⁹ “The plan targets front-loaded proceeds of about €5.5 billion through the end of the program, with only partial divestment envisaged for all large firms”. O compromisso para a alienação integral das participações públicas referia-se à EDP, REN e, se as condições de mercado o permitissem, também à TAP – MoU, ponto 3.31.

⁶⁰ Nos termos do artigo 2.º do DL 232/2012.

77. Na década passada assistiu-se ao crescente envolvimento do setor privado na gestão aeroportuária. Mas, em 2016, dos 355 aeroportos na UE, 189 (53%) dos aeroportos continuavam a ser geridos por entidades públicas, enquanto 106 (30%) eram geridos por entidades com capitais mistos e 60 (17%) por entidades privadas. Além de Portugal, só mais três países (Chipre, Hungria e Eslovénia) tinham todos os seus aeroportos entregues a entidades privadas.

Figura 3 – Países da UE por titularidade do capital das entidades gestoras dos aeroportos (2010-2016)



Fonte: Airports Council International (ACI) – *The Ownership of Europe's Airports 2016*.

78. A decisão de venda integral da ANA fez Portugal divergir da maioria dos países da UE, que optou por manter o setor sob gestão pública ou estar presente no capital social das empresas.
79. Tendo presente a relevância estratégica do transporte aéreo, não foi apresentada evidência de outra fundamentação para o Governo ter decidido deixar de ter presença acionista na ANA que não a de pretender maximizar o encaixe financeiro, a curto prazo e em contexto adverso, tendo, para isso, colocado os aeroportos do país sob gestão de uma única empresa privada. Tal decisão, ao contrário do declarado pelo Governo (**ver 74**), aportou risco material, designadamente para a regulação do setor, dado o contexto de monopólio em que a ANA opera.
80. Em suma, o Estado decidiu a venda integral da ANA, em contexto adverso (com urgência, em situação recessiva), enquanto a maioria dos países da União Europeia manteve participação no capital social das entidades gestoras aeroportuárias.

3.1.2 ATIVOS ESTRATÉGICOS SEM SALVAGUARDA LEGAL

81. A alteração à LQP⁶¹, que aprova o regime legal aplicável às reprivatizações depois de 25 de abril de 1974, aprovada pela Lei 50/2011, de 13 de setembro, introduziu uma norma relativa à salvaguarda dos interesses estratégicos nacionais (artigo 27.º-A).
82. A eficácia dessa norma dependia, nos termos daquele artigo, de o Governo “estabelecer o regime extraordinário para a salvaguarda de ativos estratégicos em setores fundamentais para o interesse nacional”, no prazo máximo de 90 dias após a entrada em vigor da Lei 50/2011 (até 13/12/2011),
83. Porém, apenas em 24/02/2014, a Assembleia da República autorizou o Governo (Lei 9/2014) a legislar sobre a matéria, e só três anos (em vez de três meses) depois de publicada a lei, que o determinava, foi publicado o DL 138/2014, de 15 de setembro e estabelecido o regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e segurança nacional e a segurança de aprovisionamento do país em serviços fundamentais para o interesse nacional, nas áreas da energia, dos transportes e comunicações.

⁶¹ O regime jurídico aplicado ao processo de privatização da ANA foi o estabelecido na Lei 71/88 (Regime de alienação das participações do setor público), dado os respetivos ativos estratégicos nunca terem, até aí, saído da esfera jurídica do Estado (ver preâmbulo do DL 232/2012). A este propósito, consta do artigo 8.º do DL 209/2000, de 2 de setembro (criação da Parpública): 1 - A reprivatização das participações sociais nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 de que a PARPÚBLICA seja titular é regulada nos termos da Lei 11/90, de 5 de abril; 2 - A privatização das restantes participações detidas pela PARPÚBLICA realizar-se-á nos termos da Lei n 71/88, de 24 de maio.

84. Mas, naquele hiato de tempo de ineficácia, decorreu o processo de privatização da ANA, o qual, considerava o Governo⁶², devia “também respeitar a importância estratégica do chamado «hub de Lisboa», enquanto elo fundamental nas relações entre a Europa, a África e a América Latina”.
85. Ora, do preâmbulo do DL 138/2014 consta o seguinte:
- ⇒ *Com efeito, qualquer dificuldade, mesmo momentânea, que tenha por efeito ameaçar a defesa e segurança nacional ou a segurança do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional é suscetível de causar graves perturbações, não só na defesa e segurança e na atividade económica nacional mas na vida da população em geral, pelo que a sua proteção constitui um interesse fundamental de segurança pública que o Estado deve a todo o tempo preservar.*
 - ⇒ *Sem prejuízo dos poderes de que o Estado já disponha ao abrigo do direito aplicável ao setor em causa, o interesse público impõe que o Estado possa dispor de um instrumento adicional para reagir rápida e eficazmente a qualquer operação que afete a disponibilidade das principais infraestruturas ou ativos estratégicos afetos à defesa e segurança nacional ou à prestação de serviços essenciais nas áreas da energia, transportes e comunicações.*
 - ⇒ *Neste quadro, o regime jurídico estabelecido pelo presente decreto-lei confere ao Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área em que o ativo estratégico em causa esteja integrado, o poder de, em circunstâncias excecionais e através de decisão fundamentada, se opor à celebração de negócios jurídicos que resultem, direta ou indiretamente, na aquisição de controlo, direto ou indireto, sobre infraestruturas ou ativos estratégicos por pessoas singulares ou coletivas de países terceiros à União Europeia e ao Espaço Económico Europeu, na medida em que tais negócios ponham em risco a defesa e segurança nacional ou a segurança do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional.*
 - ⇒ *Deste modo, salvaguarda-se o interesse público da defesa e segurança nacional e da segurança e continuidade a todo o tempo de serviços essenciais à vida em sociedade, sem que o regime de oposição represente uma ingerência do Estado na gestão e exploração dos ativos em causa.*
86. Em suma, o Estado foi lento a aprovar o “regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e segurança nacional e a segurança de aprovisionamento do país em serviços fundamentais para o interesse nacional”, mas lesto a promover a execução do processo de privatização da ANA sem esse respaldo legislativo.

3.1.3 DESFASAMENTOS NO PROCESSO E FALTA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA

87. A privatização da ANA já constava do “Programa de privatizações para 1996/1997”⁶³, mas só foi iniciada 16,5 anos depois, “perante a necessidade de cumprimento atempado dos compromissos assumidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira”⁶⁴, com convites a potenciais investidores (desde 07/09/2012), tendo o respetivo processo sido aprovado pelo DL 232/2012 (em 29/10/2012) e sido concluído na data de celebração do certificado de conclusão para as ações remanescentes da OPV (em 22/10/2013), 13,5 meses depois do seu início.
88. Nos termos legais aplicáveis:

⁶² No preâmbulo do DL 232/2012.

⁶³ Aprovado pela RCM 21/1996, de 5 de março.

⁶⁴ Justificação constante do preâmbulo da RCM 94-A/2012 para aprovar o caderno de encargos da VNP.



- ⇒ *O processo de venda por negociação particular pode ser organizado em diferentes fases, incluindo uma fase preliminar de recolha de intenções de aquisição junto de potenciais investidores de referência, sem prejuízo da possibilidade de outros investidores de referência poderem manifestar o seu interesse em participar na presente privatização – n.º 1 do artigo 4.º do DL 232/2012.*
- ⇒ *Após a seleção das intenções de aquisição no âmbito da fase preliminar de recolha de intenções de aquisição (...), a Parpública promove, com a colaboração da ANA, SA, as diligências necessárias à prestação de informação aos interessados que participem na 2.ª fase do processo de alienação, com sujeição ao cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis – n.º 1 do artigo 6.º do caderno de encargos da venda por negociação particular aprovado pela RCM 94-A/2012.*
- ⇒ *De modo a reforçar a absoluta transparência e concorrência do processo de privatização, o Governo decidiu colocar à disposição do Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes aos procedimentos adotados no âmbito da venda por negociação particular – idem.*
89. A “*Lista de Documentação relativa ao processo de privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA*”, entregue pela Parpública ao Tribunal, identifica as fases seguintes:
- ⇒ *Fase 1 – Ofertas Não Vinculativas – cuja documentação é constituída por oito propostas não vinculativas e pelo relatório de avaliação dessas propostas.*
- ⇒ *Fase 2 – Ofertas Vinculativas – cuja documentação é constituída por cartas aos cinco concorrentes selecionados para a fase 2, pela carta de desistência de um desses concorrentes, pela resposta aos pedidos de esclarecimento na fase 2, por quatro propostas vinculativas, pelo relatório de avaliação dessas propostas, pelo relatório de análise dessas propostas por parte da ANA, e por comprovativos do envio de documentação à CEA incluindo o envio do relatório da ANA e o envio de documentação relativa às ofertas vinculativas.*
- ⇒ *Conclusão da Operação – constituída por documentação subsequente à fase 2, desde 11/01/2013 (deliberação unânime por escrito da Parpública para autorizar a ANA a celebrar um contrato de crédito com o Banco Espírito Santo, para pagamento da primeira parcela do contrato de concessão do direito de exploração do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil celebrado com o Estado português em 14/2/2012) até 22/10/2013 (instrução da VCP ao Banco Comercial Português para bloqueio das ações remanescentes da OPV já registadas na titularidade da VCP, até 17/09/2018, inclusive, em cumprimento do disposto na Cláusula 9.2 do Acordo de Venda por Negociação Particular celebrado em 21/02/2023 com a Parpública).*
90. Assim, segundo os termos legais aplicáveis e a documentação entregue pela Parpública, o processo de privatização da ANA foi estruturado em quatro fases: preliminar, de ofertas não vinculativas, de ofertas vinculativas e para conclusão da operação.
91. Porém, nem todas as ações foram executadas na fase apropriada, tendo sido registados desfazamentos materiais no processo de privatização, dos quais se começam por destacar:
- ⇒ *Só em 28/11/2012 é estabelecido (DL 254/2012) o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA, que inclui a revisão do modelo regulatório da concessão, 30 dias após ter sido aprovado o processo de privatização e 13 dias depois de determinada a admissão de cinco e a não admissão de três dos proponentes à Fase 2 do processo (RCM 96-A/2012).*

- ⇒ *Só em 11/12/2012, com efeitos a 06/12/2012, são nomeados os três membros da CEA (Despacho 15995/2012), 28 dias depois de aprovado o caderno de encargos da VNP (RCM 94-A/2012) que determinava a constituição dessa Comissão (artigo 27.º) e 21 dias depois de determinada a admissão de cinco e a não admissão de três dos proponentes à Fase 2 do processo (RCM 96-A/2012), não obstante a criação da CEA da privatização da ANA ter em vista “contribuir para o sucesso dessa operação, o que passa pela adoção das melhores práticas, seguindo padrões de transparência e isenção, tendo em vista a prossecução e defesa do interesse público” (Despacho 15995/2012).*
 - ⇒ *Só em 14/12/2012 foi celebrado o contrato de concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, 14 anos depois disso ter sido previsto no DL 404/98, de 18 de dezembro, aquando da atribuição dessa concessão à ANA e no dia da apresentação das quatro ofertas vinculativas.*
 - ⇒ *Só em 21/12/2012 surge o Relatório de avaliação do Grupo ANA, pelo BIG, para efeitos da privatização, sete dias depois de terem sido apresentadas as quatro ofertas vinculativas.*
92. Agravando os riscos incorridos com estes desfasamentos, foi já depois da seleção da VINCI (em 27/12/2012) para proceder à aquisição do capital social da ANA (RCM 111-F/2012), que:
- ⇒ *em 04/01/2013, a Parpública adquiriu a participação da DGTF (31,44%) na ANA, tornando-se a única acionista;*
 - ⇒ *em 18/01/2013, foi reconhecido o direito de propriedade do Estado sobre a totalidade dos terrenos do Aeroporto de Lisboa que integravam a concessão, tendo o pagamento da avaliação desses terrenos, em 286 M€, posto termo ao litígio judicial com o Município de Lisboa (RCM 4/2013);*
 - ⇒ *em 15/07/2013, a ANA adquiriu a participação (20%) da RAM na ANAM;*
 - ⇒ *em 06/09/2013, a RAM cedeu ao Estado os direitos de utilização, gestão e exploração dos bens do domínio público aeroportuário na Madeira, por 50 anos, e a sua posição contratual no contrato de concessão de serviço público celebrado com a ANAM, mediante o pagamento de 80 M€;*
 - ⇒ *em 10/09/2013, foi celebrado, entre o Estado e a ANAM, o contrato de concessão do serviço público aeroportuário nos aeroportos da Madeira.*
93. O MoU desbloqueou a privatização da ANA (prevista desde 1996), a qual, por sua vez, desbloqueou a celebração dos contratos de concessão do serviço público aeroportuário (prevista desde 1998) e a disputa sobre a titularidade dos terrenos do Aeroporto de Lisboa afetos à concessão (em litígio judicial entre o Estado e o Município de Lisboa desde 1995).
94. Porém, a urgência em concluir a privatização fez iniciar e aprovar o respetivo processo sem todas as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade e equidade (igualdade de oportunidades para todos os potenciais investidores), bem como à maximização do seu encaixe financeiro, designadamente o quadro jurídico geral da concessão, a constituição da CEA, a celebração dos contratos de concessão, a avaliação da ANA, a plena titularidade dos terrenos afetos à concessão e a integração dos aeroportos da Madeira.
95. Agravando os riscos incorridos com o desfasamento destas condições, a avaliação intempestiva da ANA (em 21/12/2012) não supriu nem podia suprir a sua falta de avaliação prévia.
96. Porém, a avaliação prévia da ANA, para efeito da sua privatização, era exigível, nos termos legais aplicáveis. Com efeito, do preâmbulo do DL 232/2012 consta o seguinte:

⇒ Tendo em conta que a ANA, SA, assim como os seus ativos estratégicos, nunca saíram da esfera jurídica do Estado, o quadro jurídico aplicável à alienação das suas ações é a Lei 71/88, de 24 de maio, sem prejuízo da sujeição do processo a requisitos que asseguram maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias e que vêm sendo aplicadas ao abrigo da Lei-Quadro das Privatizações, aprovada pela Lei 11/90, de 5 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 102/2003, de 15 de novembro, e 50/2011, de 13 de setembro.

97. Ora, desde logo, o DL 328/88, que procede à regulamentação necessária à execução da Lei 71/88, determina que o “preço base da alienação em concurso público e o preço em negociação particular (...) devem ser estabelecidos tendo em conta o valor da sociedade participada” (artigo 9.º).
98. Além disso, o DL 232/2012 impõe a “sujeição do processo a requisitos que asseguram maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias e que vêm sendo aplicadas ao abrigo da Lei-Quadro das Privatizações”. E esta Lei determina que o “processo de reprivatização (...) será sempre precedido de uma avaliação feita, pelo menos, por duas entidades independentes, escolhidas de entre as pré-qualificadas em concurso realizado para o efeito” (artigo 5.º). Obrigação esta instituída pela Constituição da República Portuguesa: “Proceder-se-á à avaliação prévia dos meios de produção e outros bens a reprivatizar, por intermédio de mais de uma entidade independente” (artigo 293.º).
99. Como reportado, a ANA veio a ser objeto de avaliação pelo BIC⁶⁵, mas o respetivo relatório é de 21/12/2012, quando o processo de privatização tinha sido iniciado em 07/09/2012 e aprovado em 29/10/2012, não se tratando, por isso, da avaliação prévia legalmente exigível.
100. Este relatório avalia os capitais próprios do Grupo ANA, após ajustamentos ao valor da empresa e antes do *Pagamento Inicial* da Concessão (1.200 M€), entre 1,6 mil M€ e 1,9 mil M€.

Tabela 11 – Avaliação da ANA em 21/12/2012 (euros)

	Mínimo	Máximo
Valor global (<i>enterprise value</i>) ^(a)	2.180.000.000	2.495.000.000
ANA	2.100.000.000	2.400.000.000
ANAM	80.000.000	95.000.000
Valor dos capitais próprios^(b)	1.611.397.000	1.936.397.000
Valor patrimonial líquido do pagamento inicial da concessão	411.397.000	736.397.000

Fonte: Relatório BIG, de 21/12/2012. Notas: a) Pressupõe a detenção a 100% da ANAM sem o impacto da aquisição dos 30%; b) *Enterprise value* com ajustamentos (impacto da disponibilidade, das dívidas financeiras, provisões para riscos e encargos, acréscimo de custos com juros e swaps) sem o pagamento inicial pela concessão); c) Participação de 100% na Portway.

101. Considerando que “o Governo decidiu colocar à disposição do Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes aos procedimentos adotados no âmbito da venda por negociação particular”, o exame desta evidência revela que a ANA foi privatizada **sem avaliação prévia** e sem ter sido calculado o respetivo preço base⁶⁶, tendo sido **desrespeitados os termos legais aplicáveis**, pela não sujeição do processo a um dos requisitos que asseguravam “maior transparência e concorrência, em linha com as boas práticas europeias”, contrariando o anunciado.

⁶⁵ Na sequência da adjudicação desse serviço, pela Parpública, por 23.985 euros (19.500 euros mais 23% de IVA), mediante faturas de 6.150 euros (5.000 euros mais IVA) em 18/12/2012 e de 17.835 euros (14.500 euros mais IVA) em 27/12/2012.

⁶⁶ Consta do Relatório final da CEA, de 22/01/2014: “desconhece-se a realização de qualquer avaliação prévia e independente; bem como a fixação de um preço base” (página 27).

102. Aliás, como esta avaliação surge após a apreciação das propostas não vinculativas, a fixação do pagamento inicial pela concessão em 1.200 M€ (14/12/2012) e o relatório dos assessores financeiros com a apreciação das quatro ofertas vinculativas (20/12/2012), não é evidente a utilidade da despesa pública gasta para o efeito, visto que tal avaliação, tendo sido intempestiva, não serviu para definir o preço base da VNP, nem para fundamentar o referido pagamento inicial.
103. Mesmo tendo a oferta vinculativa apresentada pela VINCI sido de valor superior ao da avaliação realizada pelo BIG, a falta de avaliação prévia, por mais de uma entidade independente, que, nos termos legais aplicáveis, demonstrasse a robustez do preço base e das metodologias aplicadas para o determinar, eliminou uma das condições necessárias para assegurar que a melhor das propostas financeiras (assim qualificada no relatório dos assessores financeiros da Parpública) maximizava o encaixe financeiro e, nessa medida, salvaguardava o interesse público.
104. Como reportado, em janeiro de 2013 foi divulgada outra avaliação por outra entidade (Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo), mas para efeito da transferência da participação da DGTF, no capital social do Grupo ANA, para a Parpública. Essa avaliação, reportada a 30/06/2012, valorizou os capitais próprios do Grupo ANA em 1.972 M€, somando os 2.032 M€ da ANA (638 M€ pelos 31,4% da DGTF) aos 60 M€ negativos da ANAM (zero euros pelos 10% da DGTF).
105. Em suma, a urgência em concluir a privatização fez iniciar e aprovar o respetivo processo sem todas as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade, equidade e maximização do encaixe financeiro. Agravando os riscos destes desfasamentos, a avaliação intempestiva da ANA não supriu a sua falta de avaliação prévia, que era legalmente exigível.

3.1.4 RELEVANTE DESPESA DO ESTADO PAGA AO MUNICÍPIO DE LISBOA

106. A documentação distribuída pela Parpública, aos potenciais investidores que tinham subscrito o Acordo de Confidencialidade, incluía um “*Information Memorandum*” sobre a ANA. Constava deste documento que a Câmara Municipal de Lisboa (CML) tinha instaurado uma ação judicial contra o Estado, a ANA e a TAP, sobre a propriedade dos terrenos do Aeroporto de Lisboa, através do qual o município pretendia obter 390 M€ de indemnização, acrescidos de 15% de juros, pela alegada expropriação ou mutação do domínio municipal para o domínio público, bem como o retorno da posse sobre as áreas não afetadas à atividade aeroportuária. Constava também que tinham sido iniciadas negociações para uma solução que levasse ao arquivamento do processo.
107. Com efeito, em 20/07/2012 veio a ser celebrado um Memorando de Entendimento⁶⁷ entre Estado e CML, designadamente para:
- ⇒ *Pôr termo à ação judicial sobre a titularidade dos terrenos onde se encontra implantado o Aeroporto de Lisboa, mediante transação judicial ou extrajudicial, através da qual seria reconhecido o direito de propriedade do Estado sobre a totalidade dos terrenos situados no perímetro aeroportuário.*
 - ⇒ *O Estado atribuir e pagar 286 M€ de compensação ao Município de Lisboa, valor resultante da avaliação efetuada aos designados «terrenos do Aeroporto de Lisboa».*
108. Porém, a transação acordada revelou-se uma operação complexa que subsistia por concretizar à data da entrega das propostas vinculativas. Tal indefinição levou, em 14/12/2012, um dos investidores (EAMA Consortium) a condicionar a sua proposta vinculativa à prova satisfatória da resolução daquele diferendo⁶⁸. Só em 28/12/2012, o Acordo foi concretizado e o pagamento feito.⁶⁹
109. O processo de privatização foi determinante para pôr termo ao litígio judicial de 17 anos sobre a titularidade daqueles terrenos que, já incluídos nos bens imóveis afetados à concessão (Anexo 5 do Contrato), só então passaram a integrar, sem oposição, o domínio público aeroportuário.

⁶⁷ Como consta da RCM 4/2013, de 18 de janeiro, e, também, de relatórios e contas da ANA.

⁶⁸ Nos termos da Binding Offer EAMA Consortium.

⁶⁹ Nos termos da RCM 4/2013.



110. Por sua vez, a CML amortizou 269,9 M€ de dívida e liquidou 1,1 M€ de encargos financeiros, o que concorreu para reduzir, em 48,6% (304,4 M€), a sua dívida de médio e longo prazo.⁷⁰
111. A urgência em satisfazer condições tornadas necessárias para concluir a privatização impeliu o Governo a promover este acordo com a CML, substituindo o risco material de não ser titular de domínio público aeroportuário concessionado por uma relevante despesa do Estado (286 M€), que importa considerar para avaliar se o encaixe financeiro com a privatização foi maximizado.
112. Pois, nos termos do contrato de concessão, só após o prazo de 50 anos (desde 14/12/2012) é que os ativos afetos à concessão devem reverter para o Estado, podendo este prazo ser prorrogado, designadamente se a proposta sobre o NAL for aprovada pelo concedente. E, nos termos do Código dos Contratos Públicos, o prazo de vigência dos contratos de concessão de serviços públicos “é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”.
113. Em suma, o Estado pagou 286 M€ ao Município de Lisboa pela titularidade de terrenos afetos à Concessão, o que permitiu à autarquia amortizar quase metade da dívida de médio e longo prazo, verba que importa considerar para avaliar se o encaixe financeiro com a privatização foi maximizado.

3.1.5 RELEVANTE DESPESA DO ESTADO PAGA À REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

114. Em 09/07/1993, a ANAM celebrara, com a Região Autónoma da Madeira (RAM), um contrato de concessão de serviço público aeroportuário, pelo prazo de 25 anos, desde 01/10/1993.⁷¹
115. Até à privatização, a ANA detinha 70% do capital social da ANAM, a RAM 20% e o Estado 10%.
116. Ora, durante o processo de privatização:
- ⇒ *Consta dos convites enviados desde 26/09/2012 aos potenciais investidores, para apresentarem propostas não vinculativas, que deve ser assumido, para esse propósito, que a ANA é detentora de 100% da ANAM e que o Governo português tem intenção de celebrar dois contratos de concessão de longo prazo separados para a ANA e para a ANAM, com duração mínima de 50 anos.*
 - ⇒ *Em 18/11/2012, nos termos da RCM 96-A/2012, são enviados convites aos potenciais investidores selecionados para apresentarem propostas vinculativas. Nesses convites é reafirmado que deve ser assumido que a ANA é detentora de 100% do capital social da ANAM e que os aeroportos da Madeira e do Porto Santo terão o mesmo quadro regulatório dos aeroportos da ANA. Estas assunções são indicadas como condição precedente ao encerramento do processo.*
 - ⇒ *Em 14/12/2012, os quatro potenciais investidores condicionam as respetivas propostas vinculativas à concretização da aquisição, pela ANA, de 100% do capital social da ANAM.*
 - ⇒ *Em 28/06/2013, o Estado, através da DGTF, aliena à ANA a sua participação de 10% na ANAM. A venda foi precedida de avaliação externa que, como já reportado, concluiu pelo valor nulo daquela participação.*
 - ⇒ *Em 28/07/2013, a ANA adquire, à RAM, 20% do capital social da ANAM, pelo preço de um euro, e assume o passivo de 30,9 M€ inerente a essa participação.*

⁷⁰ Relatório de Gestão do Município de Lisboa – 2012.

⁷¹ Relatório de Gestão e Contas da ANA – 2013.

⇒ A RAM recebe 80 M€ para ceder ao Estado a utilização, gestão e exploração dos bens do domínio público aeroportuário regional, por 50 anos, e a posição contratual no contrato de concessão celebrado com a ANAM. Consequentemente, a ANA fica detentora de 100% do capital social da ANAM e, em 10/09/2013, o Estado celebra com a ANAM um contrato de concessão, em termos similares aos do celebrado com a ANA e pelo mesmo prazo de 50 anos (desde 14/12/2012).

117. Após assumir, perante os potenciais investidores, mais um compromisso tornado condição necessária para concluir a privatização, que não dependia apenas de si, o Governo substituiu o inerente risco material⁷² por outra relevante despesa do Estado (80 M€), que também importa considerar para avaliar se o encaixe financeiro com a privatização foi maximizado.
118. Pois, nos termos contratuais, só após o prazo de 50 anos (desde 14/12/2012) é que os ativos afetos à concessão devem reverter para a RAM, podendo este prazo ser prorrogado. E, nos termos do Código dos Contratos Públicos, o prazo de vigência dos contratos de concessão de serviços públicos “é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário”.
119. Em suma, o Estado pagou 80 M€ à Região Autónoma da Madeira pela cessão, por 50 anos, da utilização, gestão e exploração dos bens do domínio público aeroportuário regional, bem como da posição contratual de concedente do inerente serviço público, verba que também importa considerar para avaliar se o encaixe financeiro com a privatização foi maximizado.

3.1.6 SOBREAVALIAÇÃO DA OFERTA DA VINCI

120. Nos termos do caderno de encargos da privatização, as propostas vinculativas eram constituídas, no mínimo, por uma proposta financeira e uma proposta técnica, bem como por documentação e informação sobre a atividade do proponente à VNP que permitisse apreciar a solidez técnica e financeira de cada proposta.⁷³
121. Das propostas financeiras para a aquisição de 100% do capital social da ANA, a VINCI ofereceu a de maior valor, quer pela empresa (3.080 M€), quer pelas ações (1.198,5 M€). A proposta vinculativa da VINCI, sobre o valor da empresa, superou em 638 M€ (26%) a segunda oferta mais elevada e em 580 M€ (23%) a sua própria oferta não vinculativa.
122. Aliás, a proposta não vinculativa da VINCI (2.500 M€) superou todas as outras propostas vinculativas. Mas não foi entregue evidência dos fundamentos para a alteração das propostas vinculativas face às não vinculativas.

⁷² Autorizando a celebração de um Acordo Quadro entre o Estado Português e a RAM, conducente à integração dos aeroportos situados na RAM na rede aeroportuária nacional, nos termos da RCM 38/2013, de 14 de junho.

⁷³ Nos termos dos artigos 7.º a 9.º do Anexo I à RCM 94-A/2012 (Caderno de encargos da VNP).

Tabela 12 – Propostas Não Vinculativas e Vinculativas

(milhões de euros)

100% da ANA	VINCI	Fraport/IFM	EAMA	Wyss/Zurich	Avaliação Externa
Proposta Não Vinculativa Valor global (<i>enterprise value</i>)	2.500,3	1.885,0	2.128,0	2.200,0	
Proposta Vinculativa:	+23,2%	+29,5%	+13,2%	-7,5%	2.180,0
Valor global (<i>enterprise value</i>)	3.080,0	2.442,0	2.408,1	2.035,4	a 2.495,0
Ajustamentos (Caixa)		-55,1	-55,1	-55,1	
Empréstimos bancários (até 30/06/2012)	637,4	688,8	688,8	688,8	
Derivados passivos financeiros (swap)		3,7	3,7	3,7	
Ajustamento na dívida líquida (E&Y)	30,7	29,9	28,8	29,9	
Outros ajustamentos	13,5	13,5		35,4	
Valor dos capitais próprios	2.398,4	1.761,2	1.742,0	1.332,7	1.611,4 a 1.936,4
Empréstimo para financiar a 1.ª parcela do <i>Pagamento Inicial</i> da concessão	800,0	800,0	800,0	800,0	1.200
2.ª parcela do <i>Pagamento Inicial</i>	400,0	400,0	400,0	400,0	
Valor Patrimonial Líquido (após Pagamento Inicial)	1.198,5	561,2	542,0	132,7	411,4 a 736,4
Preço por ação (€)	29,96	14,03	13,55	3,32	

Fonte: Propostas e Relatório de Avaliação Externa.

123. Ora, sobre as propostas não vinculativas, consta do preâmbulo da RCM 96-A/2012:

- ⇒ *Foram rececionadas 8 intenções de aquisição da totalidade do capital social da ANA, SA, apresentadas por investidores de referência, individualmente ou em agrupamento.*
- ⇒ *Neste âmbito, foi também ouvida a ANA, SA, quanto à adequação dos projetos estratégicos constantes das intenções de aquisição apresentadas, por referência aos interesses da ANA, SA, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 4.º do DL 232/2012.*
- ⇒ *Atendendo ao teor das intenções de aquisição recebidas, e à avaliação realizada pela ANA, SA, a Parpública procedeu à elaboração e apresentação de um relatório com a apreciação das intenções de aquisição e à recomendação dos proponentes a admitir à fase seguinte do processo, de acordo com os critérios de seleção estabelecidos no n.º 2 do artigo 4.º do DL 232/2012.*
- ⇒ *Ponderando os elementos fornecidos, o Conselho de Ministros, ao abrigo da competência conferida pelo n.º 3 do artigo 4.º do DL 232/2012, determina, pela presente resolução, a admissão ou não admissão dos potenciais investidores de referência que procederam à apresentação de intenções de aquisição a participar na fase subsequente do processo de venda por negociação particular no âmbito do processo de privatização da ANA, SA.*

124. Da audição da ANA⁷⁴, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do DL 232/2012 e sobre a proposta não vinculativa da VINCI, consta o seguinte:

- ⇒ *A solução proposta para Lisboa parece não ser exequível ou adequada. A justificação do crescimento do tráfego de Lisboa, exigindo a disponibilidade de 50 movimentos por hora, baseia-se essencialmente no papel de HUB que Lisboa vem desempenhando para África e América Latina.*

⁷⁴ Comunicada pela ANA à Parpública, em 06/11/2012.

- ⇒ *A solução técnica proposta de expansão para a terceira fase alterando a proposta apresentada pela ANA parece não ser exequível. Prolongando a extensão do terminal poderá criar dificuldade adicional ao MCT e a uma gestão eficiente da transferência de passageiros. Por outro lado, a solução de optar pelo Montijo como solução para o novo aeroporto de Lisboa com duas pistas paralelas – recupera um antigo projeto da ANA – põe uma pressão inaceitável em termos ambientais sobre o estuário do Tejo.*
- ⇒ *A orientação escolhida das pistas obriga ainda a uma revisão da regulação do tráfego aéreo em aproximação às pistas da Portela e Montijo que teriam de conviver entre 2027 e 2040.*
- ⇒ *Não foi ainda obtida junto da NAV [NAV Portugal, EPE] a validação desta solução que poderia tornar-se financeiramente atrativa mas ambientalmente muito onerosa ou até inviável.*
- ⇒ *Também não foi encontrada solução para descolagens feitas para Nascente que encontrariam a zona proibida de sobrevoo de Alcochete e cuja resolução prévia teria de ser obtida impondo igualmente ou a desativação da zona de tiro ou a sua alteração.*
- ⇒ *Parece uma solução inovadora mas pouco realista. Revela mérito em procurar uma solução que compatibilize capacidade operacional e otimização financeira. Mas não se julga viável, nem técnica nem ambientalmente. Haverá, porém, que obter a confirmação da NAV.*
- ⇒ *Comentário Geral – Proposta detalhada mas revelando aspetos fracos sobretudo no que respeita à resolução dos problemas de capacidade de Lisboa. A solução proposta não permite atingir os objetivos enunciados.*
- ⇒ *Comentário sobre Elementos da Estratégia – Não é o que acontece na maior parte dos aeroportos de capital principalmente com escassez de capacidade.*
- ⇒ *Comentário sobre Capacidade da Portela a longo prazo – Implica libertação total da BA6 e reestruturação do espaço aéreo incluindo a remoção da D10. Esta solução foi estudada pela ANA em 1994 e abandonada. As condições ambientais e hidrológicas do Montijo parece não terem sido consideradas.*
- ⇒ *Comentário sobre Incremento de Receitas – Tem de ser reanalisada após a ligação do metro.*
- ⇒ *Destaque Final – Permitimo-nos ainda chamar a atenção para o diferente posicionamento dos diversos concorrentes no que concerne ao interesse da aquisição da ANA para o seu projeto estratégico o que pode permitir ampliar a capacidade negocial do Estado Português afigurando-se que estão neste caso as propostas da Venture, da BLINK, da EAMA e da VINCI.*

125. Por sua vez, das conclusões do referido Relatório⁷⁵ da Parpública, em particular sobre a proposta não vinculativa da VINCI, consta o seguinte:

- ⇒ *Experiência de Operador Aeroportuário – As entidades com experiência de operador aeroportuário mais relevante, ou seja, associada à gestão de aeroportos de maior dimensão, são a FERROVIAL e a FRAPORT (gestoras dos maiores hubs a nível mundial, Heathrow e Frankfurt, respetivamente) e a Zurich Airport (24,3 milhões de passageiros. Destaque igualmente para o consórcio EAMA, que gere 49 aeroportos, incluindo o de Buenos Aires (16,5 milhões de passageiros) e de Brasília, para a GIP (46 milhões de passageiros em 2011, sendo o aeroporto mais relevante Gatwick), pese embora se trate de um proponente essencialmente financeiro que gere participações relevantes em infraestruturas aeroportuárias e para o consórcio BLINK que, indiretamente, assegura a gestão do aeroporto de Bogotá (20 milhões de passageiros em 2011, sendo o terceiro aeroporto da América Latina). Já as restantes entidades asseguram a gestão de diversos aeroportos de dimensão pequena e média, sendo disso o caso da VINCI, pese embora haja demonstrado vasta experiência ao nível da respetiva gestão, ampliação e construção.*

⁷⁵ Relatório de análise das Propostas Indicativas apresentadas na forma de recolha de intenções não vinculativas para participação no Processo de Venda Direta de Referência, em 13/11/2012.

- ⇒ *Novo Aeroporto de Lisboa – Todas as propostas consideram a utilidade de potenciar até ao limite a capacidade da Portela (eventualmente com soluções intermédias de aeroporto de apoio), admitindo que apenas entre 2030 e 2040 será necessário um novo aeroporto, caso em que apenas a proposta da VINCI manifesta preferência pelo Montijo (embora admita outra solução), em dissonância com a posição da administração da ANA.*
- ⇒ *Projeto Estratégico – A preferência da administração da ANA recai nas propostas da FRAPORT, da EAMA e, em menor escala, da Ferrovial, não apenas pelas considerações relativamente ao NAL, mas também pela otimização que pretendem fazer do atual aeroporto.*
- ⇒ *Critérios de Seleção – Do ponto de vista do vendedor, PARPÚBLICA/Estado português, relevam, para além do preço e da maximização da receita, os demais critérios presentes no DL 232/2012. Desta forma, na decisão dos proponentes a selecionar para a fase negocial seguinte devem pesar igualmente as seguintes considerações: (i) A qualidade do projeto estratégico. (ii) A minimização de riscos financeiros associados à realização da operação, tendo em conta o calendário exigente que é imposto. Em relação ao preço, deve colocar-se a hipótese de, nesta fase, poder existir por parte de alguns proponentes a tentação de utilizar o preço como forma de garantir a passagem à fase seguinte, pelo que se deve direcionar uma atenção mais criteriosa para os restantes parâmetros.*
- ⇒ *Sugestão de Seleção – Atendendo a estes critérios, sugere-se a seleção para a fase seguinte dos proponentes Vinci, o consórcio Fraport/IFM, Global Investment Partners (GIP) e o consórcio EAMA, por se entender que na globalidade melhor podem vir a satisfazer o conjunto dos 3 critérios referidos (...). Considerando o Estado justificar-se, nesta fase, a seleção de um quinto proponente, sugere-se que a decisão possa recair no consórcio CCR/Odebrecht [Venture].*
- ⇒ *Proposta da VINCI – Considerou-se de especial relevância na proposta da Vinci o melhor preço de entre todos os concorrentes, bem como a forma de financiamento da transação com recurso exclusivamente a capitais próprios, devidamente comprovado pelos recursos próprios do proponente, que conta também com uma vasta experiência na conceção, gestão e construção de aeroportos, ainda que de pequena e média dimensão (inferior a 10 milhões de pessoas). Constituindo Lisboa o seu maior aeroporto, parece afastado o risco de alguma secundarização.*

126. “Ponderando os elementos fornecidos”, o Conselho de Ministros determina em 15/11/2012:

- ⇒ *Admitir à fase subsequente a Vinci e os consórcios Atlantic (Fraport/IFM), Blink, EAMA e Zurich.*
- ⇒ *Não admitir à fase subsequente, em virtude da não observância, em termos satisfatórios, dos critérios de seleção previstos, o consórcio CCR/Odebrecht, a Ferrovial e a Global.*

127. Os cinco proponentes admitidos à fase subsequente são os que apresentaram as cinco propostas com valor da empresa (*entreprise value*) mais elevado (entre 1.885 M€ e 2.500 M€).

128. Por sua vez, sobre as propostas vinculativas, consta do preâmbulo da RCM 111-F/2012:

- ⇒ *No âmbito do processo de privatização da ANA, SA, aprovado pelo DL 232/2012 e nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do caderno de encargos, aprovado no anexo I à RCM 94-A/2012, quatro dos cinco proponentes selecionados, em virtude da desistência do Consórcio Blink por carta apresentada em 29/11/2012, para participarem na 2.ª fase do processo de VNP, nos termos da referida RCM, apresentaram em 14/12/2012 as respetivas propostas vinculativas para aquisição de até 100% das ações representativas do capital social da ANA, SA.*

- ⇒ Nos termos previstos no n.º 1 do artigo 13.º do referido caderno de encargos, a Parpública elaborou, um relatório fundamentado de apreciação de cada um dos proponentes que apresentaram propostas vinculativas, bem como das respetivas propostas vinculativas, tendo considerado, para o efeito, o relatório que lhe foi entregue pela ANA, SA, sobre a adequação das propostas vinculativas apresentadas, em particular sobre a sua componente técnica e estratégica, na ótica da respetiva compatibilidade com os interesses da sociedade e na perspetiva do desenvolvimento da empresa.
- ⇒ Em 21/12/2012, o aludido relatório elaborado pela Parpública, juntamente com o relatório produzido pela ANA, SA, que lhe serviu de base, foi remetido à CEA do processo de privatização da ANA, SA, para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º do caderno de encargos.
- ⇒ Por sua vez, em 26/12/2012, a referida CEA emitiu parecer a respeito da regularidade, imparcialidade e transparência observadas no processo de VNP, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º do caderno de encargos.
- ⇒ Após a análise do relatório apresentado pela Parpública e do parecer emitido pela CEA, verifica-se que a apreciação dos proponentes e das respetivas propostas vinculativas em face dos critérios estabelecidos no artigo 5.º do caderno de encargos, conduz à seleção imediata de um dos proponentes [VINCI] para a aquisição das ações representativas de até 100% do capital social da ANA, SA, atento o maior mérito destacado da respetiva proposta.

129. Do relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos consta que, no âmbito da elaboração desse relatório, a Parpública tomou em consideração, designadamente:

- ⇒ O relatório da ANA de apreciação das propostas vinculativas.
- ⇒ O relatório dos Consultores Financeiros de apreciação das propostas vinculativas.

130. Em 17/12/2012, a ANA comunica à Parpública a sua “Análise das Propostas Técnicas apresentadas pelos Candidatos à Privatização da ANA”. Consta dessa análise:

- ⇒ Apresentadas as propostas vinculativas foi solicitado à ANA a apreciação do conteúdo referente aos projetos estratégicos, soluções técnicas e compromissos assumidos no Acordo de Parceria.
- ⇒ O Conselho de Administração da ANA emite a sua opinião após consulta efetuada a um conjunto de elementos da Alta Direção que tinham participado nas apresentações feitas aos candidatos.
- ⇒ Mereceu clara unanimidade o menor apreço suscitado pela proposta do consórcio “Zurich”; a falta de ambição expressa nos 32 milhões de passageiros para Lisboa em 2062 indicia que o propósito subjacente é o de garantir através de uma gestão rigorosa e eficiente das infraestruturas incluídas na concessão um adequado retorno ao capital investido na sua aquisição. (...)
- ⇒ A proposta da “FRAPORT” é séria e competente; não cria ilusões, oferece rigor, capacidade de gestão, algum compromisso (...) mas cuja opção por um novo aeroporto de Lisboa em 2029 pode ter como objetivo aproveitar um momento de maior fragilidade do Estado garantindo o mais cedo possível condições mais favoráveis de exploração. (...) Se a competência para tornar Lisboa um Hub eficiente é indiscutível, só a análise da proposta financeira poderá relevar para perceber se por detrás da proposta apresentada está um real compromisso em transformar Lisboa numa plataforma relevante de tráfego entre os diversos continentes ou apenas proteger esse papel para Frankfurt.
- ⇒ A proposta do consórcio “EAMA” afigura-se mais interessante no sentido de que acrescenta dimensão à ANA sem a esmagar (...) Por isso esta aquisição poderá assumir uma relevância indiscutível para o consórcio que integra igualmente operadores portugueses com interesse em áreas específicas do negócio, o que não é avaliado de forma positiva; bem pelo contrário, a tentativa de retalhar o negócio aeroportuário em três grandes divisões é redutor em relação ao potencial de afirmação futura da ANA enquanto operador aeroportuário (...).



⇒ Finalmente, a proposta do grupo “Vinci” foi recebida com um misto de entusiasmo e prudência. As soluções técnicas apresentadas continuam a revelar algum desconhecimento e irrealismo que em todo o caso não embarçam a ANA; seguramente que em termos de know how a aquisição da ANA é muito importante para o Grupo francês; mas o forte compromisso assumido por este candidato expresso na extensão e pormenor das obrigações assumidas (...) não podem deixar de ser vistas como um desafio aliciante considerando a dimensão financeira e a expressão geográfica deste Grupo. Transformar Lisboa e a ANA no centro de competência do Grupo para a área aeroportuária, caso venha a concretizar-se, representaria não apenas a garantia de aeroportos portugueses bem geridos e eficientes mas uma presença significativa do know how e quadros portugueses no sector aeroportuário onde as línguas portuguesa ou francesa sejam dominantes ou influentes: na Europa, África, América Latina ou mesmo sueste asiático. (...) assim o Candidato esteja preparado para remunerar não apenas os cash flows gerados pela ANA como o Know How que reconhece existir na Empresa.

131. Em 20/12/2012, no relatório dos consultores financeiros da Parpública é recomendada a seleção da proposta da VINCI referindo-se, sumariamente, que:

- ⇒ A oferta final da EAMA dependia de financiamento de dívida não comprometido, apresentando, portanto, risco de execução significativo.
- ⇒ O valor da empresa e o preço de compra de ações (1.198 M€) mais altos eram oferecidos pela VINCI.
- ⇒ No que diz respeito às propostas técnicas, o Conselho de Administração da ANA classificara a proposta da VINCI como a mais forte e competitiva.

132. Em 21/12/2012, consta das conclusões do relatório da Parpública:

- ⇒ Todos os concorrentes e respetivas propostas cumprem os requisitos mínimos definidos nos instrumentos legais que enquadram a operação.
- ⇒ A proposta da VINCI é claramente mais favorável em termos financeiros.
- ⇒ A proposta da VINCI é também a que oferece menores riscos financeiros de execução.
- ⇒ Quanto às propostas técnicas, verifica-se, de acordo com a opinião manifestada pela Administração da ANA, que a proposta da VINCI é a mais forte e a mais competitiva de todas as apresentadas pelos concorrentes.

133. Ora, é esta apreciação das propostas técnicas que levanta mais incerteza. De facto, a privatização tinha outros objetivos para além do financeiro (preço das ações)⁷⁶.

- ⇒ Objetivos principais: maximização do encaixe financeiro; reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA; minimização da exposição do Estado aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, assegurando que o enquadramento deste processo protege cabalmente os interesses nacionais.

⁷⁶ Estes objetivos constam do preâmbulo do DL 232/2012 e da carta convite aos potenciais investidores para apresentarem proposta vinculativa.

- ⇒ *Objetivos secundários: definir um ambiente legal e regulatório adequado, que permita dotar a sociedade dos meios necessários ao seu futuro crescimento e que promova a eficiência e competitividade da ANA, assim como uma melhor resposta às necessidades dos utilizadores e utentes e potencie a atratividade dos aeroportos geridos pela sociedade; assegurar que a ANA é gerida de forma sã e prudente e de acordo com as melhores práticas internacionais, garantindo a capacidade de financiamento necessária à prossecução das suas atividades e investimentos, nomeadamente no que respeita ao aumento da capacidade aeroportuária na região de Lisboa, e manter um elevado nível de apoio dos trabalhadores, assim como de outros terceiros interessados, ao processo de privatização.*
134. Contudo, não foi entregue evidência de que tais objetivos tivessem sido associados a critérios, ponderações, métricas e prioridades que permitissem com objetividade apreciar as propostas técnicas vinculativas. Esta omissão concorre para materializar o risco de a decisão final sobreavaliar a proposta selecionada, devido a discricionariedade não compatível com a transparência e o rigor técnico pragmático que deveria fundamentar tal decisão.
135. Neste sentido, consta do relatório final da CEA, de 22/01/2014: “no que respeita aos objetivos e critérios de seleção final, também eles com acentuada fluidez e um considerável grau de indefinição, sem qualquer indicação de preferência ou peso relativo, e, inclusive, redigidos de modo confuso e algo redundante”. Aliás, neste relatório final, a CEA salienta, “no que respeita ao desenvolvimento estratégico da ANA, que (...) os elementos disponíveis não permitem concluir de forma clara e inequívoca pela superioridade da Proposta da VINCI”.
136. Para materializar o risco de sobreavaliação da oferta da VINCI também concorre a desconformidade evidente na apreciação da ANA, entre a proposta não vinculativa e a proposta vinculativa.
- ⇒ *Proposta não vinculativa – (...) detalhada mas revelando aspetos fracos sobretudo no que respeita à resolução dos problemas de capacidade de Lisboa. A solução proposta não permite atingir os objetivos enunciados (...) A solução proposta para Lisboa parece não ser exequível ou adequada (...) apenas a proposta da VINCI manifesta preferência pelo Montijo (...), em dissonância com a posição da administração da ANA (...) A preferência da administração da ANA recai nas propostas da FRAPORT, da EAMA e, em menor escala, da Ferrovia, não apenas pelas considerações relativamente ao NAL, mas também pela otimização que pretendem fazer do atual aeroporto.*
- ⇒ *Proposta vinculativa – Quanto às propostas técnicas, verifica-se, de acordo com a opinião manifestada pela Administração da ANA, que a proposta da VINCI é a mais forte e a mais competitiva de todas as apresentadas pelos concorrentes.*
137. Ora, não tendo sido entregue evidência dos fundamentos para a alteração das propostas vinculativas face às não vinculativas, verifica-se que a proposta vinculativa da VINCI (3.080 M€), sobre o valor da empresa, superou em 580 M€ a sua própria oferta não vinculativa (2.500 M€), a qual já era suficiente para superar todas as outras ofertas (vinculativas ou não). Assim, em 27/12/2012 e nos termos do n.º 1 da RCM 111-F/2012, a VINCI é escolhida para adquirir a ANA:
- ⇒ *atendendo ao maior mérito da respetiva proposta vinculativa em relação às demais propostas recebidas no que diz respeito, à observância dos critérios de seleção previstos (...) e, em especial, no que concerne ao preço vinculativo significativamente mais elevado e demais condições financeiras que permitem uma adequada salvaguarda dos interesses patrimoniais do Estado, bem como ao forte compromisso assumido relativamente ao desenvolvimento de um projeto estratégico para a ANA, que assenta num suporte financeiro e técnico adequado ao desenvolvimento e crescimento da sua atividade, numa contribuição substancial para a manutenção da identidade empresarial e do atual património da ANA e para o reforço da respetiva capacidade no longo prazo.*
138. Em suma, com as contrapartidas obtidas e sem evidência robusta de a proposta técnica ser a melhor, materializou-se o risco de sobreavaliação da oferta da VINCI.

3.1.7 DEDUÇÕES AO PREÇO DA PRIVATIZAÇÃO

139. Já em 2013, escolhido o comprador, é acordado⁷⁷ entre VINCI e Parpública deduzir, ao valor patrimonial líquido oferecido, as “Saídas de Fundos ou Ativos das Sociedades” por:

⇒ *Dividendos (30 M€) relativos ao exercício de 2012 pagos pela ANA à Parpública em 28/06/2013.*⁷⁸

⇒ *Juros, comissões e impostos (41,4 M€)⁷⁹ pagos pelo empréstimo de 800 M€ contraído pela ANA para pagar a primeira prestação do Pagamento Inicial pela Concessão.*

140. Tal decisão reduziu o preço das ações, com impacto em todo o negócio, uma vez que também se refletiu no preço das ações adquiridas na OPV pelos trabalhadores do Grupo ANA.

Tabela 13 – Preço da Privatização da ANA

(euros)

	Proposta vinculativa	VNP (VINCI)	OPV (Trabalhadores)	Ações remanescentes (VINCI)
	100%	95,00%	0,02%	4,98%
Valor dos Capitais Próprios	1.198.500.000,00	1.138.575.000,00		
Ações (n.º)	40.000.000	38.000.000	9.770	1.990.230
Preço por ação	29,9625	29,9625		
Saída de Fundos e Ativos				
Dividendos relativos a 2012	30.000.000,00	(28.500.000,00)		
Juros, comissões e impostos	41.412.960,88	(39.342.312,84)		
Preços parcelares		1.070.732.687,16	261.445,20	56.079.108,76
Preço por ação (€)		28,1772	26,76	28,1772
				Preço → 1.127.073.241,12

Fonte: Processo de Privatização da ANA.

141. Os 1.200 M€ entregues pela ANA como *Pagamento Inicial* da Concessão ao Estado foram deduzidos ao valor da empresa, para determinar o preço a pagar, e foram registados como receita do Estado na Conta Geral do Estado (CGE) de 2012 (primeira prestação de 800 M€) e na CGE de 2013 (segunda prestação de 400 M€), em “*Outras Receitas de Capital*”.⁸⁰

142. A ANA contraiu um empréstimo de 800 M€ para pagar ao Estado a primeira prestação. Esse empréstimo gerou 41.412.960,88 euros de encargos, entre 14/01/2013 e 17/09/2013, que também foram deduzidos ao valor da empresa, para determinar o preço a pagar pela VINCI (na proporção dos 99,98% do capital social que adquiriu da ANA).⁸¹

143. Ao receber a primeira prestação, em 14/01/2013, o Concedente já sabia que o *Pagamento Inicial* seria abatido ao preço da privatização, mas autorizou que a ANA se endividasse para a pagar. Assim, obteve 800 M€ de financiamento durante oito meses, através da ANA, mas também suportou o respetivo custo financeiro (com a redução do preço da privatização em 41,4 M€).

⁷⁷ Nos termos do Acordo de Venda, em 21/02/2013, e do Certificado de Conclusão da VNP, em 17/09/2013.

⁷⁸ Nos termos da Nota 41 às Demonstrações Financeiras constantes do Relatório de Gestão e Contas da ANA em 2013.

⁷⁹ Que, nos termos do Certificado de Conclusão da VNP, resultam da soma de (i) 31,7 M€ de juros reportados ao período de 14/01/2013 a 17/09/2013, (ii) 2,1 M€ de comissões e (iii) 7,6 M€ de impostos.

⁸⁰ Do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2012 consta que a receita de 800 M€ recebida da ANA e relativa ao contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal só foi prevista na segunda alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2012 (e apenas por 600 M€) aprovada pela Lei 64/2012, de 20 de dezembro.

⁸¹ A ANA contratou o financiamento de 800 M€, remunerado à taxa variável, com prazo coincidente com a data de aquisição das ações pela VINCI, pelo que foi reembolsada em setembro de 2013 – Relatório de Gestão e Contas da ANA em 2013.

144. Foram deduzidos mais 30 M€ ao preço a pagar pela ANA, por dividendos relativos ao exercício de 2012, antes de a VINCI a adquirir e ter direito aos seus resultados. Não foi entregue evidência que fundamente a atribuição desta vantagem financeira em sentido contrário ao objetivo principal de maximização do encaixe financeiro com esta privatização e após ter sido escolhida a proposta vinculativa.
145. A receita líquida da privatização ascendeu a 1.108.826.267,04 euros (preço deduzido dos encargos com o processo de privatização – **ver Tabela 9**), contribuindo com 20% do objetivo do MoU em obter 5,5 mil M€ com o programa de privatizações.
146. Dessa receita, 992.515.917,01 euros (90%) foram destinados à amortização de dívida pública. Mas, para obter este valor, o Estado:
- ⇒ *Pagou 286 M€ ao Município de Lisboa pela titularidade dos terrenos afetos à concessão da ANA.*
 - ⇒ *Pagou 80 M€ à RAM pelas cedências no âmbito da concessão da ANAM.*
147. Assim, a ANA foi vendida à entidade com a maior proposta financeira, mas deduzida dos dividendos relativos a 2012 e do custo financeiro incorrido para pagar a primeira prestação pela concessão do serviço público aeroportuário, nos termos acordados no respetivo contrato, com redução do preço da privatização em 71,4 M€, face ao oferecido e aceite.
148. Em suma, o Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo, por isso, o preço da privatização (1.127,1 M€) sido 71,4 M€ inferior ao oferecido e aceite (1.198,5 M€).

3.2. POSIÇÃO COMPETITIVA, CRESCIMENTO E EFICIÊNCIA NÃO REFORÇADOS

3.2.1 DIREITO DA CONCESSIONÁRIA SOBRE O NOVO AEROPORTO DE LISBOA

149. Em 2008, o Governo aprovou, preliminarmente, a localização do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) na zona do campo de tiro de Alcochete, associada à solução rodoferroviária para a 3.^a travessia do Tejo Chelas-Barreiro⁸².
150. No início do processo, quando a Parpública, através dos assessores financeiros, envia o 1.^o *draft* do Contrato aos potenciais investidores para apresentação de proposta não vinculativa, solicita expressamente uma reunião para debater, designadamente, a opção do NAL⁸³.
151. O Conselho de Administração da ANA avalia, no que respeita ao NAL, como propostas não vinculativas mais fortes as apresentadas pelo Consórcio EAMA e pelo Consórcio Fraport/IFM, seguidas das propostas do Consórcio Zurich Airport e da VINCI⁸⁴. Todos estes investidores passaram à 2.^a fase do processo e apresentaram propostas vinculativas.
152. O Contrato, assinado no dia da entrega das propostas vinculativas, determina que:⁸⁵

⁸² Nos termos da RCM 13/2008, de 22 de janeiro, e na sequência do acolhimento das conclusões e recomendações do relatório do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, IP, sobre a análise técnica comparada das alternativas de localização do Novo Aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do campo de tiro de Alcochete.

⁸³ Consta da comunicação eletrónica dos assessores financeiros enviada entre 26/09 a 20/10/2012 (início da 1.^a fase do processo): “We would like to organise a call with you to review your bid preparation process and to discuss some background to the following clauses in the draft CA: (...) Chapter XI - NLA Option”.

⁸⁴ Como consta do Relatório dos assessores financeiros da Parpública, para apreciação das propostas vinculativas, de 20/12/2012.

⁸⁵ Nos termos das Cláusulas 5.2, 5.5 e 7 do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores.

- ⇒ *À concessionária é dado o direito exclusivo (por um período limitado) de apresentar ao concedente uma proposta de conceção, construção, financiamento e/ou exploração e gestão do NAL; nos termos do Contrato, estando reunidos critérios relacionados com a capacidade do Aeroporto de Lisboa (Portela), a Concessionária, por solicitação prévia do concedente, fica com a opção de apresentar uma candidatura para desenvolver o NAL, não obstante o concedente ter ficado com o direito de rejeição fundamentada dessa proposta⁸⁶.*
- ⇒ *Sem prejuízo da ocorrência do termo da opção da ANA para desenvolver o NAL, o concedente não pode desenvolver ou autorizar, designadamente, o desenvolvimento de nenhum aeroporto situado num raio de 75 km do Aeroporto de Lisboa e dos restantes aeroportos concessionados.*
- ⇒ *O contrato permite a negociação de diferentes soluções de expansão da capacidade aeroportuária para a região de Lisboa (e.g. construção do NAL, construção de aeroportos complementares ao Aeroporto de Lisboa, com ou sem encerramento parcial deste) e admite que a solução proposta possa provocar a necessidade de reequilíbrio económico e financeiro da concessão pelo aumento das taxas e/ou do prazo⁸⁷.*
- ⇒ *O prazo da concessão de 50 anos é prorrogável, designadamente no caso de a proposta da concessionária para a conceção, construção, financiamento e/ou exploração da gestão do NAL ser aprovada pelo concedente.*

153. Da proposta final da VINCI, em 14/12/2012, consta que:

- ⇒ *O crescimento da capacidade de tráfego do Aeroporto de Lisboa considerado está ligado ao pressuposto do desenvolvimento do NAL.*
- ⇒ *A VINCI demonstra comprometimento com Portugal através do projeto Lusoponte, onde o Grupo se tornou um dos dois principais acionistas após ter liderado as fases de conceção e de construção da ponte Vasco da Gama, em 1994.*

154. Nestes termos, a construção do NAL é indissociável do processo de privatização da ANA sendo intenção do Governo que fosse, primordialmente, construído e explorado pela ANA privatizada, visto, já no decurso do processo de privatização, lhe atribuir o direito exclusivo de apresentar uma proposta para a conceção, construção e exploração desse aeroporto.

155. Com essa decisão e com a opção contratual de o desenvolvimento do NAL implicar o pedido do reequilíbrio económico e financeiro da concessão e/ou prorrogação da concessão, o Estado contribuiu para aumentar o valor da empresa durante o processo de privatização.

156. Esse aumento de valor não terá sido despciendo, em especial para a VINCI, uma vez que o NAL estava associado à construção de uma terceira travessia sobre o Tejo⁸⁸ e a VINCI não só tinha uma participação relevante no capital social da Lusoponte Concessionária para a Travessia do Tejo, SA, a empresa que é detentora da concessão das duas pontes (Vasco da Gama e 25 de Abril), como já tinha liderado a construção da ponte Vasco da Gama.

⁸⁶ Nos termos das Cláusulas 47.2 e 48.3 do Contrato de Concessão.

⁸⁷ Nos termos das Cláusulas 7.2 e 45.3 do Contrato de Concessão e da resposta da UTAP à auditoria em 19/07/2019.

⁸⁸ Com Declaração de Impacte Ambiental com validade até 09/12/2012 prolongada até 09/12/2014, nos termos da Prorrogação da Declaração de Impacte Ambiental, de 30/08/2013.

157. Os 50 anos do prazo da concessão não envolviam o desenvolvimento de novas infraestruturas aeroportuárias, não implicando, como tal, a execução de investimentos avultados, dado a construção do NAL estar associada à prorrogação do prazo da concessão. Assim, o prazo da concessão é longo e incerto no seu termo, o que acarreta riscos acrescidos para a concessão, considerando que uma única entidade privada ficaria encarregue da gestão de todos os principais aeroportos nacionais por período tão extensível e sem termo conhecido à partida.
158. Em suma, o projeto do Novo Aeroporto de Lisboa que, à data da privatização, estava associado à construção de uma terceira ponte é indissociável do processo de privatização pelo valor que aportou à ANA, sobretudo para a VINCI, que já era detentora da maioria do capital social da Lusoponte.

3.2.2 DESEQUILÍBRIO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO A FAVOR DO PRIVADO

ATIVO ESTRATÉGICO

159. A concessão de serviço público aeroportuário é o ativo que confere valor à ANA, cujo objeto principal consiste na exploração, em regime de concessão, do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal. Consta do relatório final da CEA: “a ANA destina-se a ser vendida com a concessão, sendo esta um ou o seu ativo fundamental”. Tendo o processo de privatização sido iniciado sem o Estado e a ANA terem contratualizado a concessão, era essencial celebrar esse contrato, cujos termos também seriam importantes para determinar o valor da empresa.
160. Durante a 1.ª fase do processo, iniciada a 26/09/2012, e ainda antes da data limite para apresentação das propostas não vinculativas, a Parpública enviou aos potenciais investidores, juntamente com as *Process Letters*, o 1.º draft do Contrato para apreciação e pronúncia sobre as matérias cruciais, entre elas o preço da concessão (cláusula 6.ª)⁸⁹.
161. O próprio DL de privatização admitia “a negociação dos termos e condições do contrato de concessão de serviço público aeroportuário”.⁹⁰
162. O 2.º draft foi enviado em 21/11/2012, já na 2.ª fase do processo, cuja cláusula referente ao preço da concessão ainda não estava fechada.
163. O “Contrato de concessão de serviço público aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores” foi celebrado, em 14/12/2012, no mesmo dia da apresentação das propostas vinculativas. Consta deste contrato⁹¹:
- ⇒ Ser celebrado entre o Estado (concedente) e a ANA (cessionária), tendo por objeto a prestação de atividades e serviços aeroportuários de concessão de serviço público de apoio à aviação civil em oito aeroportos (Lisboa, Porto, Faro, Beja, Ponta Delgada, Santa Maria, Horta, Flores).
 - ⇒ O prazo de concessão ser de 50 anos⁹², passível de prorrogação, designadamente, caso a concessionária desenvolva o NAL.
 - ⇒ O estabelecimento da concessão incluir todos os bens afetos, independentemente da sua titularidade (ativos móveis, imóveis e intangíveis) que reverterem para o concedente findo o prazo da concessão.

⁸⁹ Consta da comunicação eletrónica dos assessores financeiros desde 26/09 a 20/10/2012: “Regarding the Draft CA [Concession Agreement], we would like to organise a call with you to review your bid preparation process and to discuss some background to the following clauses: (*) Clause 6 concession fee structure & potential transaction structure mechanics”.

⁹⁰ Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, alínea a) do DL 232/2012.

⁹¹ Nos termos das suas Cláusulas 5, 6, 7, 12, 23 e 27.

⁹² Nos termos do artigo 410.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, o prazo de vigência dos contratos de concessão de serviços públicos, “é fixado em função do período de tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração do capital investido pelo concessionário”.

- ⇒ A concessionária ficar com o direito exclusivo (por período limitado) de apresentar ao concedente uma proposta para desenvolver o NAL, quando for operacionalmente necessário e financeiramente viável.
- ⇒ As receitas da concessão consistirem no produto das taxas cobradas pela concessionária pela prestação de atividades de serviço público aeroportuários concessionado e nas receitas comerciais ou outras relativas à gestão da concessão.
- ⇒ A concessionária ficar obrigada ao Pagamento Inicial de 1.200 M€, 800 M€ até 30 dias da data de assinatura do Contrato e 400 M€, 8 meses após a assinatura ou em outra data a acordar com o concedente.
- ⇒ Estar previsto um mecanismo de partilha de receitas a pagar ao concedente a partir de 2023, correspondente às percentagens da Receita Bruta da Concessão seguintes:

1% → 11.º (2022) a 15.º ano	3% → 21.º a 25.º ano	5% → 31.º a 40.º ano
2% → 16.º a 20.º ano	4% → 26.º a 30.º ano	10% → 41.º a 50.º ano (2062)

164. O Contrato não resultou da negociação entre concedente e concessionário, mas antes entre concedente e proponentes à VNP, entre eles o futuro proprietário da ANA. Assim, não obstante ter a maximização do encaixe financeiro como primeiro dos objetivos principais da privatização, o concedente fragiliza a sua posição negocial, com prejuízo para a exímia que a negociação de um contrato desta natureza e características exige (concessão do monopólio do transporte aéreo).

165. Enquanto concedente, o Estado define o Pagamento Inicial de 1.200 M€ (em duas parcelas) Como o Contrato foi celebrado entre duas entidades públicas, a responsabilidade por esse pagamento começa por incidir na ANA, enquanto empresa pública:

- ⇒ Com efeito, em 21/02/2013, a ANA pública paga ao Estado a 1.ª parcela (800 M€).
- ⇒ Mas, em 17/09/2023 (data do Certificado da Conclusão para a Venda) é já a ANA privada (detida pela VINCI) que paga a 2.ª parcela (400 M€).

166. O Pagamento Inicial do Contrato não se revelou como benefício financeiro para o Estado, face à sua dedução ao valor patrimonial em todas as propostas vinculativas (**ver Tabela 12**), nem teve efeito neutro, mas, pelo contrário, representou uma perda financeira.

167. Com efeito, o Estado não recebe qualquer receita pela Concessão nos primeiros 10 anos, o que contrasta com os dividendos distribuídos pela ANA, que nos últimos 5 anos variaram entre 22 M€, em 2008, e 39,5 M€, em 2010.

Tabela 14 – Dividendos da ANA

Exercício	Dividendos
2012	30.000.000,00 €
2011	25.198.592,87 €
2010	39.508.112,76 €
2009	27.261.994,52 €
2008	22.012.579,49 €

Fonte: Relatórios e Contas da ANA.

168. Acresce que relativamente à atribuição da concessão por um período de 50 anos, o contrato prevê aumentos tarifários que podem ocorrer desde o início da concessão⁹³, mas a partilha de receitas apenas a partir de 2022 (com o 1.º pagamento em 2023), independentemente da evolução da procura e dos resultados operacionais da concessão e sem que estivessem previstos investimentos de relevo financeiro (o Contrato não integra a obrigatoriedade de investimento no NAL).
169. Como a celebração do Contrato ocorreu na mesma data da apresentação das propostas vinculativas, embora todos os investidores, na 1.ª fase e na 2.ª fase do processo, tenham tido acesso a *drafts* do Contrato, as propostas apresentadas tiveram como referência um documento provisório, sendo, desse modo, suscetível de prejudicar os princípios da concorrência, da transparência e da estabilidade processual⁹⁴. Este procedimento também afetou o valor da empresa, dado que é a concessão que lhe confere valor determinante e esta ainda não estava contratualizada aquando da elaboração das propostas vinculativas.
170. Em suma, o contrato de concessão não estava consolidado até ao dia da entrega das propostas vinculativas, conferindo o risco de, neste processo, os valores da empresa não terem sido maximizados.

CONTRATO

171. Como referido, o Contrato concedeu à concessionária a exclusividade para – durante 50 anos – gerir, atualizar e operar o sistema de aeroportos no Continente e nos Açores e, ainda, o direito de opção para a construção do NAL associado à possibilidade de pedido de reequilíbrio económico e financeiro, incluindo a prorrogação do prazo da concessão, prolongando o monopólio fechado concessionado.
172. Importa, agora, atender ao DL 111/2012, de 23 de maio, o diploma que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas⁹⁵ (PPP) e que criou a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP). Aliás, este regime legal surge na sequência dos objetivos e medidas do MoU “no que respeita à obrigação do Estado Português de introduzir no ordenamento jurídico um quadro legal e institucional reforçado, no âmbito do Ministério das Finanças, que permita um efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos” (nos termos do preâmbulo do DL 111/2012, com sublinhado nosso).
173. Este diploma exige, entre outras condições, análises de comportabilidade orçamental e de sensibilidade, com vista à verificação da sustentabilidade de cada parceria, face a variações de procura e a alterações macroeconómicas, análise custo-benefício e matriz de partilha de riscos, com identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros. Já a UTAP tem um papel preponderante, uma vez que é a entidade que “assume responsabilidades no âmbito da preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP” (Preâmbulo).
174. Porém, ficaram excecionadas do âmbito de aplicação do regime das PPP, designadamente, “as concessões atribuídas pelo Estado, através de diploma legal, a entidades de natureza pública ou de capitais exclusivamente públicos”⁹⁶.

⁹³ Nos termos da Cláusula 23 e do Anexo 12 do Contrato.

⁹⁴ Os atos jurídicos devem ter uma sequência formal, para respeitarem os princípios da transparência, da publicidade e da estabilidade processual, segundo os quais, os documentos e atos processuais (em sentido lato) se devem manter inalterados durante a pendência dos respetivos procedimentos.

⁹⁵ “O contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado” (artigo 2.º do DL 111/2012).

⁹⁶ Nos termos da alínea c) do n.º 5 do DL 111/2012.



175. Exceção na qual o Governo enquadrou a celebração do Contrato com a ANA, dada a concessão ter sido atribuída por via legislativa (DL 404/98) e o Contrato ter sido celebrado com uma então entidade pública. Foi, assim, decidido pelo Governo não relevar o facto de a ANA, à data, ser uma empresa em processo de privatização. Ora, como exemplos da não aplicação do regime das PPP, o Contrato⁹⁷:

- ⇒ *Não está sustentado em caso base;*
- ⇒ *Não contempla mecanismos de partilha de benefícios com o Estado concedente determinados em função da evolução da procura;*
- ⇒ *Não prevê qualquer partilha com o Estado concedente dos excedentes gerados pelas receitas de atividades não reguladas (e.g. restauração, duty free);*
- ⇒ *Não é acompanhado de uma projeção económico-financeira associada à construção do NAL e respetiva exploração;*
- ⇒ *Não designa entidade para o acompanhamento da sua execução.*

176. Assim, muito embora o Contrato seja da maior relevância, designadamente, porque atribui um monopólio fechado numa atividade estratégica para o país durante pelo menos 50 anos, este não foi concebido, ainda que de forma remissiva, à luz dos instrumentos legais mais exigentes e robustos que existiam à data (os princípios e normas do DL 111/2012). Pelo contrário, foi celebrado sem referência a bases de concessão e o quadro jurídico da concessão (DL 254/2012, de 28 de novembro⁹⁸) só foi publicado após a minuta do Contrato ter sido entregue aos potenciais investidores. Esta sequência de eventos revela que a urgência em celebrar o Contrato, o fez ter sido concebido com menor exigência, face à lei aplicável às PPP, designadamente, por falta de sustentação em análises financeiras sofisticadas e sem partilha equilibrada de rendimentos com o Estado concedente. A aplicação dos requisitos constantes dessa lei teria contribuído para um acordo mais robusto na defesa dos interesses financeiros do Estado.

177. Mais uma vez, tal decisão do Governo fragilizou as exigências contratuais à concessionária, face à preponderância de maximizar o encaixe financeiro com a VNP, pressionado pelo contexto de finanças públicas em stress. Situação ainda mais crítica quando não foi designada qualquer entidade responsável pelo acompanhamento da execução do Contrato.

178. Com efeito, a UTAP reconhece que *“à data, em 2012, num contexto de intervenção externa e de grave crise financeira, foi privilegiada a necessidade de encaixe financeiro, pelo que houve necessidade de desenvolver um modelo de instrumento contratual que permitisse potenciar o valor da ANA, o que é evidenciado desde logo pelos reduzidos níveis de partilha de lucros marginais com o Estado”*.⁹⁹

179. Finalmente, em 2018, no quadro da iniciativa governamental de renegociação do Contrato, este veio a ser qualificado como PPP e enquadrável no âmbito de aplicação do DL 111/2012 e, assim, sujeito, designadamente, às competências de reporte e acompanhamento financeiro da UTAP (Boletim das PPP) e considerado nos documentos do ciclo orçamental (Relatório do OE e Nota Técnica), às obrigações de transparência e publicidade e às regras sobre execução e modificação das parcerias. Contudo, nem a alteração da natureza da concessionária de entidade pública para privada, um ano após a celebração do Contrato, teve consequência no clausulado do mesmo, nem a qualificação do Contrato como PPP.

⁹⁷ Comunicação da UTAP, de 19/07/2019.

⁹⁸ Que revogou (artigo 83.º) o DL 33/2010, de 14 de abril (Bases da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil).

⁹⁹ Comunicação da UTAP, de 19/07/2019.

180. Em suma, o Estado privilegiou o potencial encaixe financeiro com a venda da ANA, no curto prazo, em detrimento do equilíbrio na partilha de rendimentos com a concessão de serviço público aeroportuário, no longo prazo.

REGULAÇÃO ECONÓMICA

181. O sector aeroportuário, no momento da aprovação da operação de privatização (29/10/2012), estava sujeito ao regime de regulação económica estabelecido no DL 217/2009, de 4 de setembro¹⁰⁰, designadamente no respeitante à fixação das taxas de tráfego e assistência em escala, e da qualidade do serviço do setor aeroportuário nacional. A entidade reguladora era o INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (ao qual mais tarde sucedeu a ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil¹⁰¹).

182. Aquele diploma estabelecia, designadamente¹⁰²:

- ⇒ *Os princípios da regulação económica (modelo single till¹⁰³; estabilidade das taxas; liberdade de fixação das taxas, desde que determinada a receita média máxima por passageiro; remuneração adequada; regulação por incentivos; transparência).*
- ⇒ *Os parâmetros principais da receita média máxima (RMM) por passageiro a definir pelo INAC.*
- ⇒ *A atribuição ao INAC de competência para estabelecer os indicadores e nível de qualidade do serviço a atingir em cada período da regulação.*

183. No decurso do processo de privatização, e já após a aprovação do respetivo caderno de encargos, aquele diploma foi revogado pelo DL 254/2012, de 28 de novembro, que, designadamente, estabeleceu o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA, bem como as regras e os princípios comuns aplicáveis às taxas sujeitas à regulação económica.

184. Porém, o respetivo artigo 67.º passa a determinar: *“as atividades e serviços concretamente sujeitos a regulação económica, o sistema e a estrutura tarifária aplicáveis, bem como os níveis e indicadores de qualidade de serviço, encontram-se previstos nos respetivos contratos de concessão”*. Assim, as normas de regulação económica material passam da lei aplicável para os contratos de concessão. E, de facto, o Anexo 12 do Contrato contém as normas de regulação económica que incidem na definição dos princípios e regras da cobrança de taxas pagas pelos utilizadores dos aeroportos pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados pela entidade gestora aeroportuária (aterragem, descolagem, iluminação, estacionamento de aeronaves e com o processamento de passageiros, carga e correio), assentando na fixação de valores limites para a RMM por passageiro¹⁰⁴.

185. Assim, o quadro regulatório da atividade económica da concessão de serviço público aeroportuário, o ativo estratégico mais relevante da empresa que se estava a privatizar, foi alterado durante o processo de privatização, em momento posterior ao da seleção dos potenciais investidores que transitaram para a 2.ª fase¹⁰⁵, em vez de previamente, prejudicando mais uma vez a estabilidade processual e a transparência do processo.

¹⁰⁰ Na sua versão republicada pelo DL 86/2011, de 1 de julho.

¹⁰¹ Nos termos do artigo 6.º do DL 11/2014, com a redação dada pelo DL 40/2015, de 16 de março.

¹⁰² Nos termos dos seus artigos 9.º a 22.º.

¹⁰³ Modelo de regulação em que é considerada a generalidade dos proveitos e custos relativos ao conjunto das atividades exercidas nos aeroportos ou em outros aeródromos, bem como em rede aeroportuária – nos termos da alínea e) do artigo 3.º do DL 217/2009, de 4 de setembro, republicado pelo DL 86/2011, de 1 de julho.

¹⁰⁴ Que embarque e desembarque, excluindo os passageiros em trânsito direto.

¹⁰⁵ Doze dias após a publicação da RCM 96-A/2012 que divulgou os candidatos aprovados para a 2.ª fase.



186. Aliás, na carta enviada pelos assessores financeiros da Parpública na 1.ª fase do processo era expressamente solicitado que a proposta não vinculativa a apresentar incluísse comentários sobre como o regime regulatório deveria ser melhorado e concluído¹⁰⁶, apelando, desse modo, à negociação das matérias relacionadas com a regulação.
187. Optou-se por um quadro regulatório definido em clausulado contratual, deixando a lei de dispor, designadamente, sobre a fixação de taxas de tráfego e assistência em escala, matéria fundamental e crítica da atividade concessionada. Com tal procedimento, o Estado colocou a regulação económica num nível hierárquico inferior, dependente das relações negociais entre concedente e concessionária, e afastada da publicidade e do escrutínio das normas legais. Esta fragilização da regulação comporta ainda o risco de, havendo necessidade de imposição unilateral do regulador, poder ser apresentado pedido de reposição de equilíbrio económico e financeiro da concessão associada a um eventual risco regulatório¹⁰⁷.
188. Neste sentido, pronunciou-se a CEA, no seu relatório final: *“O presente processo de privatização foi acompanhado de uma «desregulação legal» dos aspetos económicos do serviço público aeroportuário. No seu lugar, surge uma regulação económica de índole meramente contratual, vertida no anexo 12 do contrato de concessão, com um conteúdo aparentemente mais favorável à concessionária, designadamente em Lisboa e, em especial, no que toca aos próximos 10 anos”*.
189. Nos termos do DL 254/2012 (artigo 71.º), o funcionamento do sistema e da estrutura tarifária da concessão está sujeito a consultas anuais da ANA aos utilizadores (ou a representantes ou associações de utilizadores). Caso não haja acordo sobre as alterações propostas pela concessionária, os utilizadores podem apresentar reclamação fundamentadas junto da autoridade reguladora cuja decisão definitiva¹⁰⁸ sobre a entrada em vigor da alteração tarifária é vinculativa e produz efeitos imediatos, sem prejuízo de ser impugnada administrativamente. Ora, tal significa que a fixação da RMM por passageiro passou a ser da competência da concessionária e a intervenção da autoridade reguladora na alteração tarifária da concessão foi reduzida para *ex-post* e por depender da apresentação de reclamações.
190. Em suma, as disposições sobre a regulação económica da concessão transitaram, durante o processo de privatização, da lei aplicável para o contrato, fragilizando a regulação e com prejuízo para a estabilidade processual e para a transparência e publicidade daquelas.

TAXAS AEROPORTUÁRIAS

191. Em 30/01/2020, no relatório da auditoria sobre o *“Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil”*¹⁰⁹, o Tribunal de Contas recomendou ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil, designadamente:

⇒ *Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança.*

¹⁰⁶ Consta da comunicação eletrónica dos assessores financeiros enviada entre 26/09 a 20/10/2012: *“please provide any further comments you have on how the proposed regulatory regime can be refined and finalised”*.

¹⁰⁷ Comunicação da UTAP, de 19/07/2019.

¹⁰⁸ Tomada no prazo de 120 dias após a submissão da questão para apreciação e baseada em critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios.

¹⁰⁹ Relatório de Auditoria 2/2020 2.ª Secção, disponível no portal do Tribunal de Contas.

- ⇒ *Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com caráter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário).*

192. De facto, como consta daquele Relatório:

- ⇒ *As taxas cobradas pela ANA, no âmbito da execução dos contratos de concessão, sujeitas a regulação económica, enquadram-se, de acordo com a natureza dos serviços prestados, em: taxas de tráfego, de assistência em escala, de segurança e de assistência a passageiros de mobilidade reduzida.*
- ⇒ *Nos termos da Lei Geral Tributária (LGT)¹¹⁰, a tributação visa a satisfação das necessidades do Estado e de outras entidades públicas¹¹¹. Os tributos compreendem, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas¹¹². E as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.¹¹³*

193. Assim, as taxas aeroportuárias são tributos e, por isso, estão sujeitas ao disposto na LGT. Com efeito, a liquidação e cobrança das taxas previstas no DL 254/2012, nos termos do n.º 6 do seu artigo 43.º, “regem-se pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor”. Como também consta do citado Relatório do Tribunal de Contas:

- ⇒ *O sujeito ativo da relação tributária é a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer diretamente quer através de representante¹¹⁴. Integram a administração tributária, a AT, as demais entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos, o ministro das Finanças ou outro membro do Governo competente, quando exerçam competências administrativas no domínio tributário, e os órgãos legalmente competentes dos Governos Regionais e autarquias locais.*
- ⇒ *Assim, consubstanciando receitas públicas de caráter obrigatório, as taxas estaduais devem ser registadas nas contas públicas¹¹⁵, nomeadamente no Orçamento do Estado (OE) e na Conta Geral do Estado (CGE), para se respeitarem os princípios orçamentais¹¹⁶, entre os quais avulta o da unidade e universalidade (plenitude orçamental)¹¹⁷, e, consubstanciando receitas do Estado, estão ainda sujeitas ao regime de administração das receitas do Estado¹¹⁸.*

¹¹⁰ Aprovada pelo DL 398/98 de 17 de dezembro, com as alterações subsequentes.

¹¹¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da LGT.

¹¹² Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da LGT.

¹¹³ Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da LGT. As taxas são tributos para-fiscais (os tributos fiscais são os impostos) que consubstanciam receitas públicas de caráter obrigatório e não sancionatório (o que as distingue das multas e outras penalidades). O pressuposto das taxas é o seu caráter bilateral que assegura aos respetivos obrigados (tributados), como contrapartida, um benefício individual. As taxas distinguem-se dos impostos por serem meios de financiamento de serviços públicos concretos e divisíveis que facultam benefícios individualizados a quem os utiliza. Apesar de o caráter bilateral da taxa não exigir correspondência do seu montante ao custo da sua contrapartida, um valor desproporcionado ou alheio ao referido custo lesa a bilateralidade que caracteriza a taxa, tornando esse tributo similar a um imposto

¹¹⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da LGT.

¹¹⁵ Enquanto a ANA foi entidade pública, as taxas que liquidou e cobrou nos termos do n.º 1 do artigo 43.º do DL 254/2012 (as taxas previstas no presente DL são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias e, salvo disposição expressa em contrário, constituem receitas próprias dessas entidades) constavam de contas públicas. Desde que, em 2013, passou a ser uma empresa privada, essas taxas passaram a consubstanciar receita do Estado omitida das contas públicas, desrespeitando o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e na LGT.

¹¹⁶ Nos termos do Capítulo II da LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

¹¹⁷ A importância da plenitude orçamental, que está consagrada no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa, está em assegurar a transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz e, também, como direito fundamental dos cidadãos em serem informados de todas as receitas e despesas públicas.

¹¹⁸ Estabelecido pelo DL 301/99, de 5 de agosto.



⇒ *E essa receita do Estado deve ser administrada por um serviço do Estado habilitado para o efeito, nos termos legais (a entidade pública legalmente incumbida de assegurar ou coordenar a liquidação, zelar pela cobrança e ser responsável pela contabilização dos tributos em causa), sem prejuízo, naturalmente, da posterior afetação do seu produto, por despesa do Estado, à ANA.*

194. Porém, já criticada naquele relatório como deficiência importante, mantém-se a omissão nas contas públicas da receita e da afetação (por despesa) do produto das taxas devidas pela prestação do serviço público aeroportuário concessionado à ANA (tributos que consubstanciam receitas públicas com carácter obrigatório), desde que esta entidade gestora é uma empresa privada.

195. E a administração dessas taxas (liquidação, cobrança e contabilização) continua a ser exercida pela própria ANA, apesar de não reunir as condições determinadas para o efeito pelo regime de administração das receitas do Estado (desde logo, por não ser um serviço do Estado), daí resultando a omissão da respetiva receita e da sua afetação (por despesa), limitando-se a ANA a registar, nos seus proveitos e como prestação de serviços, o produto dos tributos estaduais que lhe estão atribuídos.

196. Além disso, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021, o Tribunal de Contas ampliou a sua crítica com as seguintes conclusões, posição e recomendação:

⇒ *A receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar o serviço público concessionado) está por controlar, registar e reportar integralmente.*

⇒ *Essa receita, por ser proveniente da prestação de serviço público, deveria ser objeto de validação por entidade pública habilitada e de registo em contas públicas antes da entrega de parte ou de todo o seu produto à entidade concessionária, nos termos contratuais acordados, entrega essa também a registar em contas públicas, tal como previamente prescrito para as receitas tributárias que constituem parte dessa receita.*

⇒ *Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças e em articulação com os ministros responsáveis pelas demais áreas pertinentes, que assegure as condições para: (...) Controlar, registar e reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar cada serviço público concessionado), através de entidade pública habilitada.*

197. Ora, equivalendo a receita bruta da concessão¹¹⁹, nos termos contratuais, à receita efetiva da concessão do serviço público aeroportuário à ANA, a omissão desta receita pública (porque proveniente da prestação de serviço público concessionado) é material: 5.404 M€ de 2014 a 2022¹²⁰.

198. Em suma, reforça-se esta crítica: constitui deficiência importante omitir das contas públicas a receita das taxas aeroportuárias (receitas públicas de carácter obrigatório), em desrespeito pela Lei Geral Tributária e pelos princípios orçamentais, bem como a demais receita bruta da concessão do serviço público aeroportuário e a consequente afetação, nos termos contratuais, do produto dessa receita bruta à concessionária (a qual deveria ser registada em despesa pública).

¹¹⁹ Receita Bruta: receita acumulada da Concessionária proveniente da prestação de Atividades e Serviços Aeroportuários e de Atividades Comerciais, incluindo qualquer receita proveniente dos titulares de Direitos Aeroportuários e dos serviços subcontratados dos Aeroportos e qualquer indemnização devida nos termos dos seguros contratados ao abrigo do Contrato de Concessão, que cubram as perdas de exploração, para cada período contabilístico – nos termos do artigo 1.º (Definições) do Contrato de Concessão – A ANA reportou esta receita como correspondente ao seu volume de negócios.

¹²⁰ Relatórios de Gestão e Contas – Síntese de Indicadores – Volume de Negócios da ANA = 435 M€ (2014) + 521 M€ (2015) + 608 M€ (2016) + 711 M€ (2017) + 782 M€ (2018) + 847 M€ (2019) + 262 M€ (2020) + 389 M€ (2021) + 847 M€ (2022).

3.2.3 MONOPÓLIO DO SERVIÇO PÚBLICO AEROPORTUÁRIO

199. Através da privatização da ANA, o Governo decidiu concessionar o serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em todo o território nacional a uma única empresa privada, a VINCI, criando, assim, um monopólio fechado e anulando a concorrência por, pelo menos, 50 anos.
200. Integrado nesse monopólio está o *Hub de Lisboa*, classificado como ativo estratégico nacional. Ora, esta opção constituiu um significativo fator motivacional para os investidores e potenciou o pagamento de um aparente preço *premium*, quando, na realidade, o que estava a ser oferecido era um monopólio ao setor privado.
201. Acresce que essa posição dominante, inclusive na determinação de taxas a cobrar pela utilização dos aeroportos portugueses, deveria ter como contrapartida, pelo menos, a aplicação de instrumentos de regulação económica robustos.
202. Ora, pelo contrário, as fragilidades no domínio legal antes reportadas reduziram a capacidade de intervenção do regulador (já lesada pela nomeação para seus dirigentes máximos, de personalidades em situação de conflito de interesses porque provenientes da ANA) e admitiram a falta de entidade pública com a função de acompanhamento e monitorização dos contratos de concessão, até 2020, e, desde então, em acumulação com a função de regulador, noutra situação de conflito de interesses.
203. O transporte aéreo tem-se afirmado como um dos setores mais dinâmicos da economia nacional, tendo o número de passageiros nos aeroportos portugueses quase duplicado entre 2012 (31,1 milhões) e 2019 (60,1 milhões), ainda que se tivesse reduzido devido aos efeitos da Pandemia.
204. Aumentar taxas aeroportuárias maximiza o fluxo de caixa para o investidor privado enquanto o uso das infraestruturas consome o seu valor económico. Neste contexto, o risco para os utilizadores do serviço associado a uma situação de monopólio materializa-se facilmente, face à pressão para gerar, rapidamente, receitas aeroportuárias e eliminar os benefícios da concorrência na fixação dessas taxas, quer entre aeroportos nacionais, quer face a aeroportos internacionais.¹²¹
205. Em suma, a privatização da ANA comportou a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, com desperdício da oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência.

3.3. EXPOSIÇÃO DO ESTADO AOS RISCOS DE EXECUÇÃO NÃO MINIMIZADA

206. Um dos objetivos principais da privatização da ANA (**ver 71**) consistia em minimizar a exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, assegurando que o enquadramento deste processo protegia cabalmente os interesses nacionais.
207. Ora, para além do que já foi amplamente reportado sobre a materialidade e a materialização dos principais riscos identificados pela auditoria e associados aos outros dois principais objetivos da privatização (a maximização do encaixe financeiro e o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA), que também concorrem para não ter sido minimizada a exposição do Estado aos riscos de execução do processo de privatização, há ainda dois riscos principais a considerar: o associado à transição na administração da ANA pública até à ANA privada e o associado à falta de controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).

¹²¹ A cobrança de taxas aeroportuárias aumentou acima do cenário base, por diversas vezes. De 2012 a 2016, as tarifas aeroportuárias aumentaram 10 vezes, e mais de 2 vezes por ano, com aumentos até aos 6%. – Com base em “*Concorrência e Regulação na privatização dos aeroportos num contexto de finanças públicas sob stress: Uma análise das motivações do Governo e dos Investidores*” de Oliveira, C. e Miranda Sarmento, J.

3.3.1 TRANSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DA ANA PÚBLICA ATÉ À ANA PRIVADA

208. O Conselho de Administração (CA) da ANA, enquanto empresa pública, era composto por cinco membros, eleitos pela Assembleia Geral, com mandato de três anos renováveis, contando como completo o ano civil da eleição. Terminado o mandato, os membros mantinham-se em funções até nova nomeação.¹²²
209. Em 2012, o ano de início do processo de privatização, estavam em funções os membros do CA que tinha sido eleito em 28/04/2008 para o mandato 2008/2010. Mas, em 10/08/2012, foi eleito um novo CA para o mandato 2012/2014.
210. Já em 2013, o ano terminou com a ANA privada e com um CA composto por 12 membros, tendo o anterior CA transitado da empresa pública, incluindo o seu Presidente.

Tabela 15 – Composição do Conselho de Administração da ANA, em 2012 e 2013

ANA Pública		ANA Privada
Até 10/08/2012	De 10/08/2012 a 31/12/2012	Em 31/12/2013
Presidente <ul style="list-style-type: none"> ▪ António Guilhermino Rodrigues Vice-Presidente <ul style="list-style-type: none"> ▪ Carlos Odécio Nunes Madeira Vogais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rui Manuel Sarmento Veres ▪ José Augusto Heitor da Fonseca ▪ Alda Maria de A. R. Borges Coelho 	Presidente <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jorge Manuel Mota Ponce de Leão ^{a)} Vice-Presidente <ul style="list-style-type: none"> ▪ António José do Amaral Ferreira de Lemos ^{b)} Vogais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Luis Miguel Silva Ribeiro ^{c)} ▪ António dos Santos Morgado ^{d)} ▪ Mário Manuel Pinto Lobo ^{e)} 	Presidente, <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jorge Manuel Mota Ponce de Leão Administradores <ul style="list-style-type: none"> ▪ António José do Amaral Ferreira de Lemos ▪ Luis Miguel Silva Ribeiro ▪ António dos Santos Morgado ▪ Mário Manuel Pinto Lobo ▪ Benoit Paul Marie Trochu ▪ Jean-Luc Bernand Marie Pommier ▪ Louis-Roch Burgard ▪ Nicolas Dominique Notebaert ▪ Olivier Patrick Jacques Mathieu ▪ Pascale Frédérique Albert-Lebrun ▪ Tanguy André Marie Bertolus

Notas: a) Presidente do CA da ANA até 31/12/2017; b) Membro do CA até 18/02/2014; c) Membro do CA até 23/07/2015;

d) Membro do CA até junho de 2021; e) Membro do CA até 20/11/2016.

Fontes: Relatórios de Gestão e Contas da ANA / Portal da Justiça.

211. Verifica-se, antes de mais, que o Estado acionista não diligenciou em tempo apropriado pela nomeação dos órgãos sociais que deveria ter ocorrido em 2011 (concluído o mandato 2008/2010).
212. Porém, já foi diligente em eleger um novo CA para a ANA precisamente no início da privatização (as cartas convite exploratórias de interesse à privatização começaram a ser enviadas em 07/09/2012), o qual não poderia ter como objetivo cumprir um mandato de três anos, mas antes especificamente gerir a empresa durante o processo de privatização.
213. Estando em causa um período tão curto de expectativa de exercício de funções (até ao final do processo de privatização), substituir um CA que estava em funções desde abril de 2008, preterindo a sua experiência, quando iria competir à ANA, logo ao seu órgão executivo, a apreciação técnica das propostas que, por sua vez, viria a fundamentar a seleção do comprador (**ver 128 a 138**), constituiu um risco material para a proteção “*cabal dos interesses nacionais*”.
214. Verificaram-se factos supervenientes relevantes para a materialização deste risco.

¹²² Fonte: ANA – Relatórios de Gestão e Contas de 2010, 2011 e 2012.

- ⇒ Em 19/11/2012, um representante da VINCI declarou, em conferência de imprensa, a intenção desta empresa em manter a administração da ANA pública: "Não temos uma equipa para substituir a gestão e por isso vamos manter a equipa na qual confiamos, mas seremos acionistas a 100% e seremos nós a decidir o conselho de administração". Esta intenção foi confirmada após a privatização da ANA, tendo sido mantidos todos os membros do CA da ANA pública (ver Tabela 15).
- ◆ Esta declaração foi precedida pela comunicação, em 06/11/2012, da ANA pública à Parpública, com a apreciação das propostas não vinculativas entre as quais a da VINCI (ver 124), e veio a ser seguida pela comunicação, em 17/12/2012, da ANA pública à Parpública, com a apreciação das propostas vinculativas entre as quais a da VINCI (ver 130).
 - ◆ Ora, há evidente desconformidade entre essa apreciação das duas propostas da VINCI (ver 136), o CA da ANA pública tinha sido nomeado menos de três meses antes desta declaração e a entrada de sete administradores para o CA da ANA privada contrariou o declarado sobre a VINCI não ter uma equipa para substituir a gestão.
 - ◆ Assim, esta declaração colocou os membros do CA da ANA pública em potencial situação de conflito de interesses, cuja infirmação implicaria, como condição necessária, a cessação de funções dos membros do CA da ANA quando esta se tornasse uma empresa privada. Porém, tal como anunciara, a VINCI manteve todos os membros em funções.
- ⇒ Em 23/07/2015, cessa funções um dos membros do CA da ANA privada (transitado da ANA pública), por ter sido designado para o cargo de Presidente do CA da ANAC. Sobre esta designação, o Tribunal de Contas:¹²³
- ◆ **Deteta:** Limitações ao exercício de funções do Presidente e do Vice-Presidente da ANAC, por situações de conflitos de interesses decorrentes de funções prévias exercidas no grupo ANA (principal regulado da ANAC) como administrador até 23/07/2015 (no caso do Presidente) e como funcionário até dezembro de 2014 (no caso do Vice-Presidente).
 - ◆ **Conclui:** Importa não mais sustentar nem repetir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.
 - ◆ **Recomenda:** Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente externo, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.
 - ◆ **Afirma,** face ao não acatamento do recomendado: a importância do reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, ser extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas (ver 61).
- ⇒ Em 31/12/2017, verifica-se a cessação de funções do Presidente do CA da ANA privada (transitado da ANA pública), por ter sido designado para o cargo de Presidente do CA da Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, EPE. Porém, o objeto¹²⁴ desta empresa requer a sua intervenção sobre atividades da ANA, como é o caso das situações referidas na apreciação da proposta não vinculativa da VINCI quanto à opção do Montijo para o NAL (ver 124).

¹²³ Relatório de Auditoria 2/2020 – 2.ª Secção: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil.

¹²⁴ Serviço público de navegação aérea para apoio à aviação civil, assegurando a gestão, exploração e desenvolvimento dos sistemas de navegação aérea, compreendendo os serviços de gestão de tráfego aéreo e atividades conexas.



215. Em suma, verificaram-se factos supervenientes relevantes para a materialização do risco de desproteção dos interesses nacionais associado à transição na administração da ANA pública até à ANA privada.

3.3.2 FALTA DE CONTROLO PÚBLICO

216. O segundo risco material a considerar neste âmbito é o associado à falta de controlo público. Ora, para além, do que já foi amplamente reportado sobre a materialidade e a materialização dos principais riscos identificados pela auditoria e que também concorre para materializar este risco, verificaram-se ainda os seguintes factos supervenientes relevantes para essa materialização.

GESTÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO SEM ACOMPANHAMENTO APROPRIADO

217. Compete ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT) acompanhar a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente no setor do transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, após determinação específica de poderes pela tutela.¹²⁵

218. Com efeito, em 25/01/2015, a Parpública declara ao Tribunal de Contas: *“Enquanto entidade reguladora independente do setor, a ANAC não poderia acumular funções de entidade gestora do contrato de concessão da ANA, razão pela qual essa atribuição foi cometida ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), de acordo com o seu estatuto”*.

219. Porém, em 24/01/2019, o IMT declara à auditoria que não lhe foram conferidos poderes para proceder ao acompanhamento da gestão do contrato de concessão celebrado entre a ANA e o Estado Português, inexistindo, até à data, norma habilitante para exercer tais poderes.

220. Em 08/02/2019, o Gabinete do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas declara à auditoria que, nos termos contratuais, as principais atividades concessionadas são monitorizadas pela ANAC, que tal facto não impede considerar-se a atribuição de atividades, no âmbito da gestão do contrato, a uma entidade diferente, mas que, no momento atual, o Governo concentrou os seus esforços na renegociação do Contrato de Concessão, com vista ao desenvolvimento da solução Aeroporto Humberto Delgado e Aeroporto Complementar do Montijo, podendo, após o fecho da negociação, decidir sobre a solução mais adequada quanto à identificação da entidade gestora deste contrato.

221. Também os contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados com a ANA e com a ANAM não previram qualquer entidade pública com a responsabilidade do respetivo acompanhamento para, designadamente, assegurar que o clausulado é cumprido e/ou antecipadas necessidades de eventuais ajustamentos, circunstância crítica para a salvaguarda do interesse público inerente à execução desses contratos.

222. Porém, em 12/03/2020, o Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações (SEAC), nos termos do Despacho 3250/2020, determina à ANAC que:

⇒ *Assuma, formalmente, o papel de representante do concedente no âmbito do exercício das funções de gestora dos Contratos celebrados com a ANA e com a ANAM, em todas as matérias relacionadas com a intervenção da tutela setorial.*

⇒ *Seja a interlocutora, no que se refere às competências da tutela setorial, de todas as comunicações dirigidas ao concedente.*

¹²⁵ Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do DL 232/2012, de 31 de outubro, na redação dada pelo artigo 2.º do DL 77/2014, de 14 de maio.

223. Ora, a ANAC exerce funções de regulação e rege-se pela Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)¹²⁶, que determina, sob a epígrafe “*Independência*”, que “*as entidades reguladoras são independentes no exercício das suas funções e não se encontram sujeitas a superintendência ou tutela governamental*”.¹²⁷
224. Porém, por via daquele Despacho, foram-lhe atribuídas duas competências cumulativas não conciliáveis: a da regulação económica dos contratos, função independente, e a de representante do concedente na gestão dos contratos, função subordinada ao concedente Estado.
225. A consciência dessa dupla função faz constar daquele Despacho “*a conveniência de garantir uma adequada separação entre a atuação da ANAC no plano regulatório e a representação do Concedente na gestão dos Contratos de Concessão de Serviço Público Aeroportuário*”. E recomenda à ANAC “*a segregação da atividade de gestão dos Contratos de Concessão em órgão dedicado na dependência direta do Conselho de Administração, o qual, sem prejuízo das sinergias internas que possam e devam ser potenciadas, garanta independência da ação regulatória e que reporte e articule diretamente com a tutela setorial nas matérias de gestão de contrato*”.
226. Muito significativo, aliás, é o facto de o Despacho:
- ⇒ *Apresentar uma matriz*¹²⁸ *onde identifica as oito cláusulas dos contratos onde a ANAC fica com competências sobrepostas.*¹²⁹
 - ⇒ *Face à provável incerteza e dubiedade da concessionária, determinar no seu n.º 5 que “seja igualmente transmitido à ANA que em todas as comunicações que venham a ser efetuadas (...) seja expressamente mencionado, no rosto do ofício de acompanhamento, que se trata de assuntos relacionados com a gestão e execução do contrato, de forma a diferenciar estas comunicações de outras a que haja lugar, em cumprimento de obrigações relacionadas com as funções de regulação legalmente atribuídas à ANAC”.*
227. Aquele despacho veio a ser reiterado, primeiro, pelo Despacho 5872/2021 do SEAC, em 15 de junho, e, depois, pelo Despacho 9057/2022, do Secretário de Estado das Infraestruturas, em 25 de julho. Deste, consta que “*a previsão de competências cumulativas no quadro regulatório e no quadro da gestão de contrato deverá ser interpretada como delegação de competências quanto à gestão do contrato e como clarificação do papel da ANAC na sua vertente regulatória*”.
228. As entidades gestoras de contratos de concessão, em representação do concedente, são objeto de recomendações ou diretivas do Governo aos seus órgãos dirigentes. Porém, neste caso, esperava-se que o Conselho de Administração da ANAC assegurasse o exercício das suas competências cumulativas com a, ora, independência, e a, ora, dependência apropriadas a cada situação.

¹²⁶ Aprovada pela Lei 67/2013, de 28 de agosto, com as alterações subsequentes.

¹²⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º da LQER.

¹²⁸ Anexo 2.

¹²⁹ Cláusulas onde a ANAC tinha dupla função: 17.2 Acompanhamento e fiscalização da obrigação da Concessionária cumprir as Obrigações Específicas de Desenvolvimento; 17.4 Verificação da obrigação de notificar o Concedente das razões que obstem ao cumprimento atempado das Obrigações Específicas de Desenvolvimento e apreciação e reação à respetiva fundamentação apresentada pela Concessionária; 17.6 Avaliação e atuação em caso de notificação da Concessionária ao Concedente relativa à tomada de conhecimento de determinada circunstância suscetível de gerar um atraso no cumprimento atempado das Obrigações Específicas de Desenvolvimento; 17.7 Detecção de situações e conferenciar com a Concessionária acerca de qualquer circunstância que, a ocorrer, seja suscetível de gerar um atraso no cumprimento atempado das Obrigações Específicas de Desenvolvimento; 17.8 Verificação do ajustamento e acompanhamento dos esforços da Concessionária no sentido de mitigar os efeitos de um Atraso no Cumprimento das Obrigações Específicas de Desenvolvimento e de retomar o cumprimento normal do Contrato após cessação desse atraso; 17.9 Negociação quanto à prorrogação do prazo de cumprimento das Obrigações Específicas de Desenvolvimento; 19 Verificação da obrigação da Concessionária de facultar o acesso aos aeroportos, para proceder a ações de fiscalização do cumprimento das obrigações emergentes do Contrato e 57.1 Verificação das condições de subcontratação, pela Concessionária, da prestação de Atividades e Serviços Aeroportuários.



229. Ora, esta opção não é sustentável nem à luz da independência que tem de caracterizar as autoridades reguladoras, nem da perceção que os *stakeholders* e a sociedade, em geral, têm de ter sobre a inviolabilidade dessa independência.
230. A dupla qualidade de gestora e reguladora comporta um risco material de falta de autonomia da ANAC que prejudica a sua independência e limita, ainda mais, a já debilitada regulação económica dos contratos.
231. Esta não é a primeira vez que o Tribunal de Contas critica limitações que comprometem o estatuto da ANAC como entidade reguladora independente. Em 2020, no já mencionado relatório de auditoria ao FARAC¹³⁰ tinham sido identificadas limitações que comprometiam a independência e a isenção da autoridade reguladora da aviação civil. Foram reportados riscos materiais relacionados com a ética, entre os quais limitações ao exercício de funções por falta de cobertura legal e limitações ao exercício de funções por situações de conflito de interesses, visto que o Presidente e o Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC tinham transitado da principal regulado por este organismo, o grupo ANA.
232. Os Despachos 3250/2020, 5872/2021 e 9057/2022 colocaram, assim, os membros do CA da ANAC em potencial situação de conflito de interesses, entre ser regulador independente ou ser gestor dependente do Governo, cuja infirmação implicava, como condição necessária, a rejeição do exercício de uma dessas funções, o que se verificou em 05/01/2023 – *ver 70* – e foi reconhecido pelo Ministro das Infraestruturas ao declarar, em 07/03/2023, que no setor da aviação “*existe uma mistura de competências administrativas e de competências regulatórias*”.
233. Ora, reitera-se que, nos termos legais aplicáveis, compete ao IMT acompanhar a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente no setor do transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, após determinação específica de poderes pela tutela.
234. Assim, não obstante a defesa de entidades reguladoras independentes¹³¹ de Governos e de entidades reguladas, situações como as reportadas para a ANAC colocam em causa essa independência e concorrem para materializar o risco de falta de controlo público.
235. Em suma, entre 12/03/2020 e 05/01/2023, a ANAC teve competências cumulativas conflitantes de reguladora e de gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, pondo em crise a sua independência e a independência da regulação económica desses contratos.

RECEITA PÚBLICA SEM CONTROLO PÚBLICO

236. Como reportado (*ver 61*), o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2021 reitera a seguinte posição do Tribunal de Contas:
- ⇒ *Nos termos contratuais, a contrapartida pela prestação de atividades e serviços aeroportuários consiste no produto de taxas cujo regime de liquidação e cobrança consta do DL 254/2012, de 28/11. Nos termos deste diploma, a esse regime é aplicável a legislação tributária, tratando-se, pois, de tributos (receitas públicas de caráter obrigatório) que, nos termos da Lei Geral Tributária (LGT), devem ser administrados por entidade pública legalmente incumbida da sua liquidação e cobrança, devendo esta cobrança, nos termos da LEO [Lei de Enquadramento Orçamental], ser objeto de previsão e contabilização, como receita pública, tal como a entrega do produto dessas taxas à concessionária, nos termos contratuais, também o deve ser, como despesa pública.*

¹³⁰ Ver [Relatório de Auditoria 2/2020 – 2.ª Secção](#) (páginas 45 a 49).

¹³¹ Anexo 2.

⇒ Porém, à revelia do princípio orçamental da unidade e da universalidade consagrado na LEO e em desrespeito do disposto na LGT, o valor dessas taxas é faturado, recebido e contabilizado como prestação de serviços por uma empresa privada desde 17/09/2013 (ANA), sem a intervenção de qualquer entidade pública como administradora dessa receita pública ou como responsável pela entrega do seu produto e pela respetiva contabilização na despesa pública. Com a omissão da receita, é lesado o direito dos tributados à garantia pública de o valor exigido ser o devido e com a subsequente omissão na despesa, é lesado o direito de os cidadãos serem informados sobre a receita e despesa públicas da concessão de serviço público aeroportuário.

237. Esta posição do Tribunal de Contas começou por constar do **Relatório de Auditoria 2/2020 – 2.ª Secção, de 30 de janeiro**, cujas conclusões levaram o Tribunal a recomendar aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil:

⇒ *Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança.*

⇒ *Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário).*

238. Porém, os destinatários destas recomendações não as acataram. Por isso, o PCGE 2021 sublinha:

⇒ *A importância do reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, por exemplo através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, ser extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas. O não acatamento das recomendações do Tribunal para corrigir as situações de conflito de interesses na ANAC e para suprir a omissão das taxas aeroportuárias na CGE teve e tem, respetivamente, impacto material na auditoria sobre a ANA pedida pelo Parlamento ao Tribunal.*

239. Do PCGE de 2021 constam ainda as seguintes conclusões, posição e recomendação do Tribunal:

⇒ *A receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar o serviço público concessionado) está por controlar, registar e reportar integralmente.*

⇒ *Essa receita, por ser proveniente da prestação de serviço público, deveria ser objeto de validação por entidade pública habilitada e de registo em contas públicas antes da entrega de parte ou de todo o seu produto à entidade concessionária, nos termos contratuais acordados, entrega essa também a registar em contas públicas, tal como previamente prescrito para as receitas tributárias que constituem parte dessa receita.*

⇒ *Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças e em articulação com os ministros responsáveis pelas demais áreas pertinentes, que assegure as condições para: (...) Controlar, registar e reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar cada serviço público concessionado), através de entidade pública habilitada.*

240. Equivalendo a receita bruta da concessão, nos termos contratuais, à receita efetiva da concessão do serviço público aeroportuário à ANA, a omissão desta receita pública (porque proveniente da prestação de serviço público concessionado) é material: 5.404 M€ de 2014 a 2022, dos quais 847 M€ constituem a receita bruta da concessão em 2022, segundo o comunicado pela ANA (**ver 197**).



241. Também nos termos dos contratos de concessão de serviço público celebrados pelo Estado Português, com a ANA, em 14/12/2012, e com a ANAM¹³², em 10/09/2013:

⇒ *Em acréscimo ao Pagamento inicial [1.200 M€], a Concessionária obriga-se a partilhar com o Concedente, em duas prestações iguais, nos dias 31 de março e 30 de setembro subsequentes ao termo de cada Ano da Concessão, as seguintes percentagens da Receita Bruta da Concessão: 1% entre o 11.º e o 15.º Anos da Concessão (inclusive); 2% entre o 16.º e o 20.º Anos da Concessão (inclusive); 3% entre o 21.º e o 25.º Anos da Concessão (inclusive); 4% entre o 26.º e o 30.º Anos da Concessão (inclusive); 5% entre o 31.º e o 40.º Anos da Concessão (inclusive); 10% entre o 41.º e 50.º Anos da Concessão (inclusive).*¹³³

242. Ainda nos termos desses contratos (Cláusula 1.^a – Definições):

⇒ *Ano da Concessão: significa, em relação ao primeiro Ano de Concessão, o período que se inicia com a Data da Assinatura [do contrato de concessão celebrado em 14/12/2012] e que termina a 31 de dezembro do respetivo ano [31/12/2012] e, a respeito dos subsequentes Anos da Concessão, o período de doze (12) meses que se inicia a 1 de janeiro e que termina a 31 de dezembro do ano correspondente.*

243. Assim, nos termos contratuais, o 1.º Ano da Concessão é relacionado, não ao ano de 2012, mas apenas ao período de 18 dias entre 14/12/2012 e 31/12/2012. E, nos termos contratuais, o 11.º Ano da Concessão é relacionado ao ano de 2022 (período de 01/01/2022 a 31/12/2022), estando a Concessionária obrigada a partilhar, em 31/03/2023, metade de 1% da Receita Bruta da Concessão desse 11.º Ano da Concessão. Ora, nestes termos, o 50.º Ano da Concessão é relacionado ao ano de 2061 (período de 01/01/2061 a 31/12/2061) e o período remanescente do contrato (de 01/01/2062 a 13/12/2062) é relacionado ao 51.º Ano de uma Concessão por (apenas) 50 anos.

244. Se o Governo tivesse acatado o recomendado pelo Tribunal e tivesse nomeado entidade pública habilitada para administrar a Receita Bruta da Concessão (receita pública porque proveniente da concessão de serviço público), a interpretação das normas contratuais aplicáveis à partilha de receitas teria sido fixada antes dessa partilha se iniciar, visto que a obrigação legal de registar essa receita em contas públicas, bem como da despesa pública correspondente à parte atribuída à Concessionária, nos termos contratuais, assim o exigiria. Como não acatou:

⇒ *Só em 17/03/2023, o Gabinete do Ministro das Infraestruturas (GMI) solicita à ANA informação sobre o montante das receitas apurado no ano anterior, bem como os elementos que suportam tal apuramento, de forma a permitir a validação do montante da receita bruta a partilhar previamente à realização de qualquer pagamento.*

⇒ *Em 28/03/2023, a ANA informa o GMI que o montante de receita bruta a partilhar, apurado nos termos da cláusula 27 do contrato de concessão celebrado com o Estado português e a cláusula 26 do contrato de concessão relativo aos aeroportos da Região Autónoma da Madeira, é de 37.244.841 euros. Informa, também, que este valor, correspondente ao período entre 14 e 31 de dezembro de 2022, fora apurado com base no montante da faturação do mês de dezembro. E informa, ainda, aguardar a confirmação deste valor até 30 de março, na ausência da qual, seria transferido em 31 de março, para a conta bancária indicada para o efeito, o montante de 186.224,21 euros [metade de 1% de 37.244.841 euros].*

¹³² A ANA sucedeu à ANAM, desde outubro de 2014, como concessionária do segundo contrato, após operação de fusão por incorporação da ANAM.

¹³³ Cláusulas 27 do contrato celebrado com a ANA e 26 do contrato celebrado com a ANAM. Desta última cláusula consta ainda que o Concedente se obriga a entregar os montantes devidos à Região Autónoma da Madeira (RAM), no prazo de 15 dias após o seu recebimento.

- ⇒ Ainda em 28/03/2023, o GMI informa a ANA que o apuramento do montante da receita bruta a partilhar deve corresponder ao “Ano da Concessão”, ou seja, ao período de doze meses iniciado em 1 de janeiro e findo em 31 de dezembro de 2022, em conformidade com as disposições contratuais aplicáveis, reiterando o pedido de informação sobre o montante das receitas apurado no “Ano da Concessão” em apreço (2022), bem como o envio dos elementos contabilísticos e financeiros que suportam tal apuramento, num prazo máximo de dez dias.
- ⇒ Em 31/03/2023, a ANA transfere 186.224,21 euros para a conta bancária da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) indicada para receber a receita bruta a partilhar nessa data.
- ⇒ Ainda em 31/03/2023, a ANA informa o GMI que o montante da Receita Bruta relativa ao período entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2022 é de 847.345.789,69 euros e resulta das demonstrações financeiras de 2022 [Volume de Negócios da ANA, SA, constante da síntese de indicadores do Relatório de Gestão e Contas de 2022]. Informa, também, que o montante de Receita Bruta antes reportado [37.244.841 euros] tem subjacente o princípio que não existe partilha de receitas durante os dez primeiros anos da concessão e que as receitas se partilham entre o Estado português e a Concessionária nos últimos 40 anos da concessão. Comunica o entendimento, de acordo com a interpretação comunicada [pelo GMI em 28/03/2023], que as Receitas Brutas totais do ano de 2022 se devem partilhar e, ainda, que não se partilharia a Receita Bruta entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2062. Sendo diferentes as percentagens de partilha nos anos de 2022 [1%] e de 2062 [10%], agradece a confirmação do período a considerar em 2022 para proceder ao pagamento do montante eventualmente em falta.
- ⇒ Em 06/04/2023, o GMI solicita ao Gabinete do Secretário de Estado das Finanças [GSEF] que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) emita um parecer no âmbito da obrigação da Concessionária em partilhar receitas da Concessão com o Concedente, atenta a necessidade de ser fixado um entendimento do Concedente quanto ao assunto, uma vez que o cumprimento dessa obrigação iria perdurar ao longo dos anos subsequentes dos contratos de concessão, parecer esse a versar designadamente sobre: a) Validação dos valores apresentados pela Concessionária para a partilha de receitas; b) Desagregação dos valores apresentados pela Concessionária para efeitos do cumprimento da obrigação da partilha de receitas, designadamente a obrigação da partilha de receitas do Concedente com a RAM (Cláusula 26.2) e para efeitos de integração do conceito de Receita Bruta, constante das definições; c) O que integra o conceito de receita bruta da Concessionária a partilhar com o Concedente ao abrigo dos Contratos de Concessão (constante do Capítulo I, Definições e bem assim, das cláusulas 27 e 26 dos contratos de concessão); d) Identificação dos elementos financeiros e contabilísticos que devam ser exigidos à Concessionária e que sirvam de fundamento ao apuramento da receita a partilhar; e) Prazos para efeitos do cumprimento das obrigações de partilha de receitas da concessão, designadamente, a identificação dos períodos constantes a) a f) das cláusulas 27 e 26.1, dos contratos de concessão.
- ⇒ Em 14/04/2023, o GSEF remete à UTAP, com pedido de análise, a comunicação recebida do GMI em 06/04/2023.
- ⇒ Em 20/04/2023, é comunicado ao Gabinete do Ministro das Finanças (GMF) que a auditoria pretende toda a documentação sobre a 1.^a prestação da partilha de receitas em causa.
- ⇒ Em 27/04/2023, o GMF entrega a documentação que, em síntese, foi previamente reportada.
- ⇒ Em 23/05/2023, é comunicado ao GMF que a auditoria pretende a documentação de suporte do montante recebido como primeira prestação e da sua classificação como receita pública, bem como a análise pedida à UTAP em 14/04/2023.
- ⇒ Em 24/05/2023, o GMI confirma à ANA que o montante de receita bruta a partilhar corresponde ao ano completo de 2022 e não apenas ao período compreendido entre 14 e 31 de dezembro desse ano. Relativamente ao apuramento desse montante, o GMI fica a aguardar o envio dos Documentos de Prestação de Contas, respeitantes ao ano de 2022, acompanhados das respetivas certificações legais, por forma a determinar, com maior precisão, o valor remanescente da receita bruta que falta creditar.



- ⇒ Em 26/05/2023, o GMF envia à auditoria o comprovativo de a DGTF ter recebido 186.224,21 euros da ANA, em 31/03/2023, como primeira prestação relativa a 2022, informa que o montante recebido se encontra depositado em Operações de Tesouraria até ser possível contabilizar a parte correspondente a receita pública do Orçamento do Estado e a parte a entregar ao Governo da RAM, bem como que ainda aguarda o parecer da UTAP sobre a interpretação da cláusula referente à partilha de benefícios prevista nos contratos de concessão.
- ⇒ Em 01/06/2023, a ANA comunica ao GMI que o Relatório de Gestão e Contas do ano de 2022 (enviado em anexo), devidamente certificado e auditado, confirma que o montante da Receita Bruta desse ano é de 847.345.789,69 euros, pelo que, já tendo pago 186.224,21 euros, restaria pagar 4.050.504,74 euros, o que também já tinha realizado.
- ⇒ Em 20/07/2023, não tendo ainda sido entregue à auditoria a informação pretendida desde 23/05/2023, essa pretensão é reiterada ao GMF.
- ⇒ Em 26/07/2023, a UTAP envia ao GSEF o seu parecer sobre a partilha de receitas relativa aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados entre o Estado e a ANA. A UTAP conclui que a proposta de partilha de receita apresentada pela Concessionária não deve ser aceite pelo Concedente, por não expurgar os valores relativos ao Contrato de Concessão da Madeira¹³⁴, não eliminar o desconto relativo a incentivos ao desenvolvimento de tráfego atribuídos às companhias aéreas (que a UTAP considera um custo assumido pela Concessionária e, como tal, não dedutível à Receita Bruta da Concessão), não incluir a receita da “Atividade e Serviço Aeroportuário” subcontratada pela ANA à Portway (ou, em qualquer caso, não a incluir como receita de exploração indireta de “Atividade Comercial”) e não incluir a receita de taxas ou contrapartidas cobradas pela ANA à Portway pela atribuição de “Direitos Aeroportuários”. Assim, a UTAP sugere que não seja validada/aceite, sem mais, aquela que é a proposta de partilha de receita apresentada pela ANA e que, na definição do posicionamento do Concedente, seja considerado o entendimento da UTAP sobre a interpretação e aplicação das cláusulas contratuais em causa.¹³⁵
- ⇒ Em 28/07/2023, o GMF envia à auditoria o comprovativo de a DGTF ter recebido 4.050.504,74 euros da ANA, em 02/06/2023, como o remanescente da primeira prestação relativa a 2022.
- ⇒ No mesmo dia, a auditoria envia à ANA uma ficha com sete questões para obter evidência sobre a partilha de receitas prevista nos termos dos contratos de concessão do serviço público aeroportuário celebrados pelo Estado português com a ANA, SA, em 14/12/2012, e com a então ANAM, SA, em 10/09/2013.
- ⇒ Em 03/08/2023, a ANA envia a ficha com as respostas às sete questões – ver Anexo 9.1.
- ⇒ Em 06/11/2023 é comunicado ao GMF que a auditoria pretende a documentação de suporte do montante a receber como segunda prestação até 30/09/2023 e da classificação das duas prestações como receita pública, bem como toda a documentação sobre as consequências do parecer da UTAP comunicado em 26/07/2023 e qualquer outra documentação adicional.

¹³⁴ A UTAP considera que a incidência temporal do regime de partilha de receitas é de 01/01/2022 (início do 11.º Ano da Concessão) até 31/12/2061 (final do 50.º Ano da Concessão), para o Contrato de Continente e Açores, e de 01/01/2023 (início do 11.º Ano da Concessão) até 14/12/2062 (final do 50.º Ano da Concessão) para o Contrato da Madeira.

¹³⁵ A UTAP apresenta uma proposta de correção, por estimativa aproximada e apenas para referência, que substitui a Receita Bruta da ANA (847,346 M€) pela Receita Bruta do Grupo ANA (903,163 M€) e acrescenta o valor dos incentivos ao tráfego (22,066 M€), aumentando a Receita Bruta em 77,883 M€ e a partilha de receita com o Concedente em 0,779 M€ (passando de 8,473 M€ para 9,252 M€). Porém, este acréscimo teria de ser deduzido da parte relativa ao Contrato da Madeira visto que, como referido, a UTAP considera que o respetivo período de partilha de receita só se inicia em 01/01/2023.

⇒ Em 09/11/2023 o GMF envia à auditoria o comprovativo de a DGTF ter recebido 4.236.728,95 euros da ANA, em 04/10/2023, como segunda prestação relativa a 2022. As três transferências recebidas da ANA, como relativas às duas prestações, totalizaram 8.473.457,90 euros. Em 08/11/2023, a DGTF informou o GMF que a receita proveniente da ANA seria contabilizada na rubrica 05.10.05.01.99 – Rendimentos da Propriedade / Rendas / Bens de Domínio Público / Receitas de Impostos. O GMF também informa que não houve qualquer desenvolvimento no seguimento da emissão do parecer da UTAP, nem informação adicional a prestar.

245. A factualidade reportada demonstra a necessidade de acatar o recomendado pelo Tribunal para a receita pública correspondente à Receita Bruta da Concessão ser objeto de controlo público eficaz (como a lei determina). Em vez disso, verificam-se divergências interpretativas entre ANA, Ministério das Infraestruturas e Ministério das Finanças (através da UTAP) que têm concorrido para materializar o risco de a falta de controlo público ser lesiva do interesse público, visto que:

⇒ Desde a privatização não há controlo público desta receita proveniente da concessão de serviço público (5.404 M€ até 31/12/2022), com as consequências negativas já referidas.

⇒ Da interpretação que a ANA fez do período de partilha de receitas resultaria o pagamento ao Concedente, quanto a 2022, de 0,4 M€ (1% da Receita Bruta do período de 14 a 31 de dezembro desse ano), mas, também, o pagamento, quanto a 2062, de 351 M€ (10% da Receita Bruta prevista pela ANA para esse ano, a confirmar-se essa previsão). Da interpretação que o Ministério das Infraestruturas fez do período de partilha de receitas resultou o pagamento ao Concedente, quanto a 2022, de 8,5 M€ (1% da Receita Bruta deste ano), mas, também, não irá haver pagamento sobre 2062 (por ser o 51.º Ano de uma Concessão por apenas 50 anos). Da interpretação que a UTAP fez do período de partilha de receitas e do acréscimo a considerar na Receita Bruta para o efeito resultaria o pagamento, quanto a 2022 (considerando a sua estimativa aproximada), de 9,3 M€ menos a parte (não comunicada à auditoria) relativa ao Contrato da Madeira, mas também resultaria o pagamento de 10% da Receita Bruta da Concessão da Madeira em 2062.

⇒ O parecer da UTAP, pedido pelo Ministério das Infraestruturas ao das Finanças, não teve consequências sobre o valor a pagar relativamente a 2022.

246. Em suma, continua premente a necessidade de controlo público eficaz sobre a receita pública proveniente da concessão de serviço público aeroportuário, concorrendo as divergências sobre a partilha de receitas (dez anos após a concessão) para materializar o risco dessa falta de controlo público ser lesiva do interesse público, com impacto nos valores a receber da concessionária.

INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO COM DEFICIÊNCIAS GRAVES

247. Para além do que já foi amplamente reportado sobre deficiências graves no processo de privatização (com desfasamentos materiais, falta de avaliação prévia, deduções ao preço, desequilíbrio dos contratos de concessão a favor do comprador, transição da administração da ANA pública para a ANA privada, incumprimento de legislação tributária e orçamental aplicável), a auditoria revelou desconformidades e inconsistências em documentação processual entregue pela Parpública, nos termos do n.º 6¹³⁶ da RCM 94-A/2012.

248. O exame dessa documentação revelou estar incompleta a versão do Relatório previsto no artigo 13.º¹³⁷ do Caderno de Encargos, que constitui o Anexo I da RCM 94-A/2012, entregue pela Parpública ao Tribunal nos termos do n.º 6 da RCM 94-A/2012. Com efeito, essa versão continha:

¹³⁶ “Estabelecer que, após a conclusão do processo de privatização da ANA, SA, a Parpública – Participações Públicas (SGPS), SA, coloca à disposição do Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes aos procedimentos adotados no âmbito da venda por negociação particular”.

¹³⁷ “1 – No prazo de cinco dias úteis após a receção das propostas vinculativas de aquisição e após audição da ANA, SA, quanto à adequação aos interesses da sociedade das propostas vinculativas de projetos estratégicos, a ocorrer no prazo de três dias úteis após a receção das propostas vinculativas de aquisição, a Parpública elabora, de modo fundamentado, um relatório que descreva pormenorizadamente a fase preliminar de recolha de intenções de aquisição e as diligências

- ⇒ *Capa, indicando entidade produtora (Parpública, SGPS, SA), âmbito (Privatização da ANA Aeroportos de Portugal, SA) e fundamento (Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos – RCM n.º 94-A/2012) – uma página (não numerada).*
- ⇒ *Página só com a indicação da entidade produtora em cabeçalho – página 1 (numerada).*
- ⇒ *Índice, discriminando sete partes, sendo a última parte relativa a Anexos (que, assim, eram parte integrante do Relatório e começavam na página 30) – página 2 (numerada).*
- ⇒ *Corpo, constituído pelas partes 1 a 6 (identificadas e numeradas) – páginas 3 a 29 (numeradas, em conformidade com o Índice).*
- ⇒ *Anexos – uma página não numerada e sem identificar tratar-se da parte 7 (em desconformidade com o Índice), sem conter Anexos, mas apenas uma listagem que os indicava como*
 - *Anexo I – Lista de diplomas legais de enquadramento do processo de privatização*
 - *Anexo II – Relatórios sobre Propostas Não Vinculativas*
 - A. *Relatório dos Consultores Financeiros*
 - B. *Relatórios da ANA, SA*
 - C. *Relatório da Parpública*
 - *Anexo III – Alterações introduzidas à minuta do Contrato de Venda Direta*
 - *Anexo IV – Análise Jurídica Detalhada das Propostas Vinculativas*
 - *Anexo V – Relatórios sobre Propostas Vinculativas*
 - A. *Relatório dos Consultores Financeiros*
 - B. *Relatórios da ANA, SA*

249. Em 11/08/2023, é comunicado à Parpública que, estando incompleta a versão recebida, a auditoria pretendia a versão integral do Relatório em causa, incluindo a totalidade dos Anexos, cuja listagem constava da última página da versão incompleta recebida.

250. Em 16/08/2023, a Parpública entrega o “Relatório integral” e os Anexos I, II e V, alegando não ter ainda identificado os Anexos III e IV, tratando-se de documentos de trabalho produzidos para efeitos da análise inerente ao relatório e tendo em conta o lapso temporal decorrido. A auditoria responde à Parpública que o Relatório recebido não é a versão integral pela falta de dois anexos.

251. Em 18/08/2023, a Parpública reporta à auditoria o envio dos Anexos III e IV, mas também alega:

- ⇒ *“De referir que os anexos ora remetidos constituem as versões finais dos referidos documentos, pese embora no cabeçalho dos mesmos conste uma numeração diversa dos anexos em causa, o que não prejudica o seu real conteúdo.”*

252. Com efeito, os referidos Anexos III e IV estão identificados, respetivamente, como:

- ⇒ *Anexo II – Alterações introduzidas à minuta de Acordo de Venda por Negociação Particular*
- ⇒ *Anexo III – Sem título, mas com a apreciação do cumprimento de requisitos pelas propostas*

253. O exame da documentação recebida revelou as seguintes desconformidades:

- ⇒ *Em vez da parte 7 do Relatório (Anexos) indicada no Índice como começando na página 30 foi recebida uma página não identificada nem numerada com uma listagem de Anexos I a V.*

informativas a que se refere o artigo 6.º, e que contenha uma apreciação de cada um dos proponentes e das respetivas propostas, determinando o seu mérito relativo em função dos critérios de seleção previstos no artigo 5.º, podendo concluir pela existência de propostas de mérito equivalente. 2 – O relatório é enviado até termo do prazo referido no número anterior à comissão especial prevista no artigo 27.º, para emissão de competente parecer a respeito da regularidade, imparcialidade e transparência observadas no processo de alienação.”

- ⇒ Os Anexos referidos pela Parpública como III e IV estão identificados como II e III, quando os documentos entregues pela Parpública como Anexos II (A, B e C) e IV (A e B) são relatórios autónomos que, por isso, não estão identificados como Anexos II e IV.
- ⇒ A documentação recebida como relativa ao Anexo II – B. Relatórios da ANA, SA (sobre as propostas não vinculativas) é constituída por
- Versão impressa de uma comunicação eletrónica entre dois endereços eletrónicos da Parpública (de “Geral (...)” para “gestdoc (...)”) enviada em 12/10/2012 sobre “ANA - análise às propostas estratégicas Fase 1” com dois ficheiros de texto em anexo (“Análise das Propostas” e “Documento reservado”). Porém, nessa versão impressa, o conteúdo dessa comunicação de 12/10/2012 é a versão impressa da comunicação eletrónica do Presidente da ANA ao Presidente da Parpública, em 06/11/2012, para efeito da audição da ANA, nos termos do n.º 3¹³⁸ do artigo 4.º do DL 232/2012, sobre as propostas não vinculativas (ver 124). Ora, não é possível a versão impressa de uma comunicação de 12/10/2012 ter, como conteúdo, a versão impressa de uma comunicação eletrónica de 06/11/2023 (enviada 25 dias depois).
 - Versão impressa dos ficheiros de texto indicados como anexos à comunicação eletrónica de 12/10/2012 e referidos na comunicação eletrónica de 06/11/2012: “Conforme solicitado junto dois ficheiros contendo a análise das propostas efetuada pelo CA da ANA (...)”. Desta versão impressa não consta qualquer identificação da sua entidade produtora.

254. Ainda em 18/08/2023, é transmitido à Parpública que a informação prestada determina a necessidade de a auditoria obter evidência complementar, através da resposta às oito questões da ficha anexada a essa comunicação, bem como da respetiva prova documental.

255. Em 23/08/2023, a Parpública envia à auditoria a ficha com as suas respostas, mas sem a respetiva prova documental.

256. Em 28/08/2023, é reiterado à Parpública a necessidade de enviar prova documental que suporte as suas respostas.

257. Em 31/08/2023, a Parpública reenvia a ficha complementada com a referência à prova documental que também envia – ver Anexo 9.2.

258. O exame destas respostas da Parpública suscita as observações seguintes:

- ⇒ A resposta afirmativa à questão 1 é negada pela respetiva justificação.
- ⇒ O determinado pelo n.º 7 da RCM 111-F/2012 obrigava a Parpública a colocar à disposição do Tribunal de Contas e a arquivar por um período de cinco anos todos os elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, mas não dispensava a Parpública de manter em arquivo todos os elementos informativos relevantes de um processo de privatização da concessionária de serviço público aeroportuário em Portugal por um período de 50 anos.
- ⇒ A apreciação das propostas pela ANA pública foi determinante para a escolha do comprador e a desconformidade evidente nessa apreciação, entre as propostas não vinculativa e vinculativa da VINCI, devia ter sido justificada e comunicada à comissão especial de acompanhamento. Ora, não obstante a insistência, não foi entregue evidência disso à auditoria.

¹³⁸ “A seleção dos potenciais investidores que integram as subseqüentes fases do processo de alienação é realizada mediante resolução do Conselho de Ministros, ouvida a ANA, SA, quanto à adequação dos projetos estratégicos aos interesses da sociedade”.



- ⇒ A resposta afirmativa à questão 2 é negada, nomeadamente, pelo facto de a versão do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, que foi entregue ao Tribunal, estar incompleta por lhe faltarem os respetivos Anexos (parte integrante desse Relatório como consta do respetivo índice).
- ⇒ A entrega de elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, no âmbito de um processo que incluiu exercício de contraditório a um relato de auditoria, mas do qual não resultou um relatório de auditoria aprovado pelo Tribunal de Contas, não supriu a falta dos Anexos do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos (produzido em 2012). Além disso, o referido processo é anterior ao pedido da Assembleia da República que está na origem da presente auditoria e o referido Departamento de Auditoria (DA) IX foi extinto em 31/12/2017, no âmbito da reorganização operada na 2.ª Secção do Tribunal, nos termos da Resolução 1/2017 – 2.ª Secção.
- ⇒ A evidência recebida para suportar a resposta afirmativa à questão 4 é insuficiente para esse efeito, visto tratar-se de uma carta do Presidente da Parpública para o Presidente da Comissão Especial de Acompanhamento da Privatização da ANA, datada de 20/12/2012, da qual consta: “Conforme combinado junto enviamos em suporte eletrónico (Pen) documentação relativa às ofertas vinculativas relacionadas com a Reprivatização do capital social da ANA, SA”. Ora, nem este texto assegura a entrega da totalidade dos Anexos do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, nem o conteúdo da referida “Pen” foi comunicado à auditoria.
- ⇒ A falta de explicação para as inconsistências objeto das questões 3, 5 e 7 não é justificável pelo tempo decorrido não permitir reconstituir os termos que habilitem a uma resposta objetiva, nomeadamente quando se alega: “De referir que os anexos ora remetidos constituem as versões finais dos referidos documentos, pese embora no cabeçalho dos mesmos conste uma numeração diversa dos anexos em causa, o que não prejudica o seu real conteúdo.”
259. Em suma, as desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, para as quais a Parpública não tem explicação, são graves e revelam risco material de falta de fidedignidade de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador.
260. A falta de controlo público evidenciada no processo de privatização da ANA (e impulsionada pela urgência da sua concretização em contexto já de si adverso) prolongou-se durante a primeira década da ANA privada, nomeadamente devido à falta de acompanhamento apropriado da gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário e à falta de controlo da receita pública proveniente da concessão de serviço público, deficiências para as quais o Tribunal alertou e recomendou medidas para as suprir que continuam por implementar. Por isso, reitera-se:
- ⇒ Importa que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, nomeadamente através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.

4. CONCLUSÕES

261. O Estado decidiu a venda integral da ANA, em contexto adverso (com urgência, em situação recessiva), enquanto a maioria dos países da União Europeia manteve participação no capital social das entidades gestoras aeroportuárias – *ver 3.1.1.*
262. O Estado foi lento a aprovar o *“regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e segurança nacional e a segurança de aprovisionamento do país em serviços fundamentais para o interesse nacional”*, mas lesto a promover a execução do processo de privatização da ANA sem esse respaldo legislativo – *ver 3.1.2.*
263. A urgência em concluir a privatização fez iniciar e aprovar o respetivo processo sem todas as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade, equidade e maximização do encaixe financeiro. Agravando os riscos destes desfasamentos, a avaliação intempestiva da ANA não supriu a sua falta de avaliação prévia, que era legalmente exigível – *ver 3.1.3.*
264. O Estado pagou 286 M€ ao Município de Lisboa pela titularidade de terrenos afetos à Concessão, o que permitiu à autarquia amortizar quase metade da dívida de médio e longo prazo, verba que importa considerar para avaliar se o encaixe financeiro com a privatização foi maximizado – *ver 3.1.4.*
265. O Estado pagou 80 M€ à Região Autónoma da Madeira pela cessão, por 50 anos, da utilização, gestão e exploração dos bens do domínio público aeroportuário regional, bem como da posição contratual de concedente do inerente serviço público, verba que também importa considerar para avaliar se o encaixe financeiro com a privatização foi maximizado – *ver 3.1.5.*
266. Com as contrapartidas obtidas e sem evidência robusta de a proposta técnica ser a melhor, materializou-se o risco de sobreavaliação da oferta da VINCI – *ver 3.1.6.*
267. O Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo, por isso, o preço da privatização (1.127,1 M€) sido 71,4 M€ inferior ao oferecido e aceite (1.198,5 M€) – *ver 3.1.7.*
268. O projeto do Novo Aeroporto de Lisboa que, à data da privatização, estava associado à construção de uma terceira ponte é indissociável do processo de privatização pelo valor que aportou à ANA, sobretudo para a VINCI, que já era detentora da maioria do capital social da Lusoponte – *ver 3.2.1.*
269. O contrato de concessão não estava consolidado até ao dia da entrega das propostas vinculativas, conferindo o risco de, neste processo, os valores da empresa não terem sido maximizados – *ver 3.2.2.*
270. O Estado privilegiou o potencial encaixe financeiro com a venda da ANA, no curto prazo, em detrimento do equilíbrio na partilha de rendimentos com a concessão de serviço público aeroportuário, no longo prazo – *ver 3.2.2.*
271. As disposições sobre a regulação económica da concessão transitaram, durante o processo de privatização, da lei aplicável para o contrato, fragilizando a regulação e com prejuízo para a estabilidade processual e para a transparência e publicidade daquelas – *ver 3.2.2.*
272. Reforça-se esta crítica do Tribunal: constitui deficiência importante omitir das contas públicas a receita das taxas aeroportuárias (receitas públicas de carácter obrigatório), em desrespeito pela Lei Geral Tributária e pelos princípios orçamentais, bem como a demais receita bruta da concessão do serviço público aeroportuário e a conseqüente afetação, nos termos contratuais, do produto dessa receita bruta à concessionária (a qual deve registar-se em despesa pública) – *ver 3.2.2.*

273. A privatização da ANA comportou a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, com desperdício da oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência – *ver 3.2.3.*
274. Verificaram-se factos supervenientes relevantes para a materialização do risco de desproteção dos interesses nacionais associado à transição na administração da ANA pública até à ANA privada – *ver 3.3.1.*
275. Entre 12/03/2020 e 05/01/2023, a ANAC teve competências cumulativas conflitantes de reguladora e de gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, pondo em crise a sua independência e a independência da regulação económica desses contratos – *ver 3.3.2.*
276. Continua premente a necessidade de controlo público eficaz sobre a receita pública proveniente da concessão de serviço público aeroportuário, concorrendo as divergências sobre a partilha de receitas (dez anos após a concessão) para materializar o risco dessa falta de controlo público ser lesiva do interesse público, com impacto nos valores a receber da concessionária – *ver 3.3.2.*
277. As desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, para as quais a Parpública não tem explicação, são graves e revelam risco material de falta de fidedignidade de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador – *ver 3.3.2.*
278. A falta de controlo público evidenciada no processo de privatização da ANA (e impulsionada pela urgência da sua concretização em contexto já de si adverso) prolongou-se durante a primeira década da ANA privada, nomeadamente devido à falta de acompanhamento apropriado da gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário e à falta de controlo da receita pública proveniente da concessão de serviço público, deficiências para as quais o Tribunal alertou e recomendou medidas para as suprir que continuam por implementar – *ver 3.3.2.*
279. Por isso, reitera-se: Importa que o reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, nomeadamente através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas – *ver 3.3.2.*
280. Em suma, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados com o Estado Português, a privatização da ANA não salvaguardou o interesse público, por incumprimento dos seus objetivos. Com efeito, a verificação da materialidade ou, mesmo, a materialização dos principais riscos identificados pela auditoria faz concluir:
- ◆ *Não ter sido maximizado o encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA – ver 261 a 267.*
 - ◆ *Não se ter verificado o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA – ver 268 a 273.*
 - ◆ *Não ter sido minimizada a exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, não se tendo assegurado que o enquadramento deste processo protegeria cabalmente os interesses nacionais – ver 274 a 279.*

5. RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das Finanças e setorial

a) No quadro da alienação de ativos públicos

281. Obter, oportunamente, avaliações de custo e benefício, que suportem e fundamentem as decisões de alienar (total ou parcialmente) empresas públicas, tendo em consideração o seu contexto.
282. Assegurar que os consequentes processos de alienação se iniciam com as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade, equidade e maximização do encaixe financeiro.
283. Reportar, oportunamente, a avaliação dos objetivos definidos para a alienação (total ou parcial) de empresas públicas.
284. Identificar e eliminar riscos materiais de situações de conflito de interesses nos processos de alienação de empresas públicas, desde logo não admitindo a transição de administradores de empresas alienadas, bem como de outros intervenientes (diretos ou indiretos) na escolha dos adquirentes, para empresas privadas resultantes dessas alienações.

b) No quadro da concessão de serviço público aeroportuário

285. Adequar o quadro jurídico da concessão de serviço público aeroportuário atribuída à ANA à legislação aplicável, nomeadamente orçamental, tributária e relativa a parcerias público-privadas.
286. Corrigir a deficiência importante de omitir das contas públicas a receita das taxas aeroportuárias (receitas públicas de carácter obrigatório), em desrespeito pela Lei Geral Tributária e pelos princípios orçamentais, bem como a demais receita bruta da concessão do serviço público aeroportuário e a consequente afetação, nos termos contratuais, do produto dessa receita bruta à concessionária (a qual deve registar-se em despesa pública).
287. Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, bem como da demais receita bruta da concessão do serviço público aeroportuário (também receita pública porque proveniente da concessão de serviço público).
288. Atribuir a gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário a entidade pública habilitável e habilitada para o efeito (o que não é o caso da ANAC, por essas funções de entidade gestora serem conflituantes com as suas funções de entidade reguladora, pondo em crise a sua independência e a independência da regulação económica desses contratos, como ocorreu entre 12/03/2020 e 05/01/2023).

c) No âmbito da prestação de serviço público por concessionários privados

289. Assegurar, no âmbito da prestação de serviço público por concessionários privados, as condições necessárias ao cumprimento da legislação aplicável, nomeadamente orçamental, tributária e relativa a parcerias público-privadas.
290. Assegurar, no âmbito da concessão de serviço público, mecanismos adequados de partilha de riscos, de responsabilidades e de benefícios económicos e financeiros com parceiros privados.

d) No âmbito do processo de privatização da ANA

291. Ponderar a realização de diligências necessárias para o esclarecimento das desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, nomeadamente apurar se foi materializado o risco de falta de fidedignidade de documentação processual determinante para a escolha do comprador.



6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes, são devidos € 17.164,00 de emolumentos, a suportar pelas entidades auditadas (abaixo identificadas), em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

⇒ *Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA.*

⇒ *Autoridade Nacional da Aviação Civil.*

8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.^a Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ *Presidente da Assembleia da República.*
 - ◆ *Ministro das Finanças.*
 - ◆ *Secretário de Estado Adjunto e das Infraestruturas.*
 - ◆ *Presidente do Conselho de Administração da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA.*
 - ◆ *Presidente do Conselho de Administração da Autoridade Nacional da Aviação Civil.*
 - ◆ *Presidente da Comissão Executiva da ANA – Aeroportos de Portugal, SA.*
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelas entidades auditadas, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 4 do artigo 54.º em conjugação com o n.º 2 do artigo 55.º, todos da Lei 98/97, com as alterações subsequentes.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 21 de dezembro de 2023.

O Juiz Conselheiro Relator



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Ana Furtado (com a declaração de voto anexa)

(Ana Margarida Leal Furtado)



(Mário António Mendes Serrano)



(António Manuel Fonseca da Silva)

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Luís Filipe Crazel Viana (com declaração de voto anexa)

(Luís Filipe Crazel Viana)

Conceição dos Santos Vaz Antunes (com declaração de voto anexa)

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Participou na sessão por videoconferência, tendo votado o Arelatório nos termos da declaração que fica anexa ao mesmo.

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

RELATÓRIO DE AUDITORIA A PRIVATIZAÇÃO DA ANA
(Relatório N. 16/2023 – 2ª Secção)

Declaração de voto:

Voto o presente relatório tendo em conta as observações evidenciadas bem como as recomendações emitidas. No entanto, considero que as conclusões deveriam também incluir, em prol da respetiva completude e equilíbrio, a referência constante no parágrafo 241 ao mecanismo de partilha de receitas com o Estado concedente. Considero que este mecanismo deveria ter sido referido nas conclusões como fator que, por um lado beneficia a receita pública no horizonte temporal negociado e contratualizado, e por outro, a sua existência, reforça a importância a dar ao respetivo controlo público eficaz. Pelo contrário, considero não existir suficiente fundamentação para uma conclusão sobre *“Não se ter verificado o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do setor da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA”* (parágrafo 280).

21 de dezembro de 2023

A Juíza Conselheira

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)



DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo 11/2019 – AUDIT

Voto o presente relatório.

Todavia, relativamente aos seguintes pontos, em coerência com os contributos enviados previamente ao Senhor Conselheiro Relator, voto vencido:

I. Consideração das receitas da concessionária como receita pública

1. Por intermédio do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro, foi atribuída à ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (doravante ANA ou concessionária) a concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil.
2. O processo de privatização da ANA (sociedade anónima com o capital social totalmente detido, direta ou indiretamente, pelo Estado Português), empresa pública titular da concessão de serviço público aeroportuário, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro.
3. Posteriormente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, que define o quadro legal da concessão de serviço público aeroportuário, atribuída à ANA, regulando também as taxas aeroportuárias, assumindo a concessionária as responsabilidades legais de entidade gestora aeroportuária.
4. Em 14 de dezembro de 2022 foi celebrado, entre o Estado Português e a ANA, o contrato de concessão de serviço público aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores (Contrato).
5. A Cláusula 23 do Contrato estabelece que as receitas da concessão “consistem no produto das taxas cobradas pela Concessionária como contrapartida pela prestação de Atividades e Serviços Aeroportuários, em conformidade com o Anexo 12, compreendendo ainda as receitas comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da Concessão”.
6. Adicionalmente, o artigo 43.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, indica o seguinte:

“1 — As taxas previstas no presente decreto-lei são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias e, salvo disposição expressa em contrário, **constituem receitas próprias dessas entidades**” (negrito e sublinhado não constam no original).
7. No quadro do direito comunitário, importa aqui citar a definição que consta no artigo 2.º, n.º 4, da Diretiva n.º 2009/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho (transposta para o direito interno através do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro), a qual estabelece os princípios comuns para a cobrança de taxas aeroportuárias nos aeroportos comunitários. Assim, a **taxa aeroportuária** é:

“uma contrapartida financeira cobrada em proveito da entidade gestora aeroportuária, paga pelos utilizadores do aeroporto pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pela entidade gestora aeroportuária, relacionados com a aterragem, descolagem, iluminação e estacionamento das aeronaves e com o processamento de passageiros e carga.”

8. Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, o Governo selecionou a VINCI – Concessions S.A.S. para proceder à aquisição das ações que lhe garantem o controlo acionista, constituindo-se a ANA, após a celebração dos instrumentos jurídicos que asseguram a transferência da propriedade das ações para a empresa selecionada, como uma empresa privada. Nos termos do relatório de auditoria, este processo ficou concluído em 17 de setembro de 2013.
9. Efetuado este breve enquadramento, importa apurar qual tratamento contabilístico das taxas aeroportuárias, consideradas receitas da concessionária em termos legais e contratuais, à luz de critérios de contabilidade pública e de estatísticas das administrações públicas (contabilidade nacional), os quais também não deixam de ser legais.

Critérios de Contabilidade Pública

10. Uma questão prévia é relativa ao perímetro do Orçamento do Estado (ou do perímetro das administrações públicas), definido no artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.
11. Assim, a ANA está fora do perímetro das administrações públicas, logo não se lhe aplicam as normas de contabilidade pública orçamental (normas relativas à elaboração e execução do orçamento).
12. Do ponto de vista da contabilidade pública, as taxas cedidas contratualmente à ANA (direito de explorar comercialmente as infraestruturas aeroportuárias) não são um ativo/rendimento do Estado Português, logo não devem ser consideradas como receita pública. Situação diferente é a partilha de receitas da concessão com o Estado Português (concedente), as quais são, sem qualquer margem de dúvida, receita pública.
13. Em termos de contabilidade orçamental, como não estão previstos pagamentos do concedente ao concessionário, não há qualquer despesa orçamental. Contudo, poderá existir despesa se o concedente for obrigado a efetuar pagamentos decorrentes de, por exemplo, processos de reequilíbrio financeiro.
14. Outra questão é o tratamento contabilístico destes contratos de concessão (acordos de concessão de serviços públicos) ao nível da contabilidade financeira, aplicando-se, ao concedente, a Norma de Contabilidade Pública 4 – Acordos de concessão de serviços: concedente (NCP 4), integrante do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de



setembro, a qual é baseada na *International Public Sector Accounting Standard 32* (IPSAS 32), que por seu turno procura apresentar a contabilidade do concedente de forma consistente com a contabilidade do concessionário, aplicando este último a IFRIC 12 – Acordos de Concessão de Serviços, adotada na União Europeia através do Regulamento n.º 254/2009 da Comissão, tal como acontece com a ANA.

15. Assim, ao nível da contabilidade financeira, este contrato segue o designado modelo do direito (ativo intangível nas contas da concessionária), em que o concessionário adquiriu contratualmente o direito de explorar as infraestruturas, cobrando aos seus utilizadores os serviços associados à sua utilização, reconhecendo o respetivo rendimento.

CrITÉrios de Contabilidade Nacional

16. Quanto às estatísticas de finanças públicas, o contrato de concessão em apreço, em que o modelo de remuneração é baseado na procura dos serviços públicos prestados através das infraestruturas aeroportuárias e a responsabilidade pelo pagamento dos serviços recai sobre os utilizadores, é classificado como fora do perímetro das administrações públicas, o que implica que a receita e a despesa dele decorrentes são imputadas a outro setor institucional da economia (setor das empresas não financeiras, no caso), nos termos do Regulamento n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.
17. Face ao contrato em causa, conclui-se que as taxas aeroportuárias não têm impacto na receita pública, sem prejuízo de a partilha do concedente nas receitas prevista contratualmente ter os correspondentes efeitos na receita pública.
18. Em síntese, o Estado Português, por contrato de concessão, abdicou desta receita por causa das contrapartidas estipuladas contratualmente. Passou a ser receita de outro sector institucional: as empresas não financeiras.
19. Após o enquadramento contabilístico atrás efetuado, resulta o seguinte corolário:
 - (i) Se a entidade gestora aeroportuária estiver integrada nas administrações públicas, a sua receita é incluída na receita pública;
 - (ii) Em caso contrário, a sua receita é de outro setor institucional da economia, mais concretamente do setor das empresas não financeiras.
20. Em suma, relativamente à matéria controvertida, a minha posição é no sentido da não consideração das taxas aeroportuárias como receita pública (são um preço economicamente significativo, regulado, cobrado por uma empresa aos utilizadores da infraestrutura), pois foram cedidas por contrato de concessão à ANA, uma empresa com controlo acionista privado, fora do perímetro das administrações públicas, pese embora prestando um serviço público em execução do referido contrato e da Lei.
21. Outra questão, visando o escrutínio público, passa por definir qual a informação que deve ser divulgada publicamente pelo concedente sobre estes contratos e, nesse



quadro, o Tribunal tem a possibilidade de recomendar um conjunto de divulgações, de acordo com as boas práticas internacionalmente aceites na área da transparência sobre concessões e parcerias público-privadas.

22. Entendo que eventuais problemas de governança, regulação, gestão, controlo e transparência dos contratos de concessão não se resolvem com a contabilização das taxas aeroportuárias como receita das administrações públicas e uma corresponsabilidade despesa a favor do concessionário (na contabilidade orçamental). Estas taxas são uma receita direta da concessão (tal como previsto legal e contratualmente), ou seja, são contabilizadas na esfera do concessionário, nos termos das normas contabilísticas aplicáveis.

II. Encaixe financeiro com a privatização

23. A auditoria pretendeu avaliar se os objetivos associados à privatização foram alcançados, sendo que os objetivos indicados, e que constam no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro, que aprova o processo de privatização, são os seguintes:
- (i) A maximização do encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA (privatização);
 - (ii) O reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA; e
 - (iii) A minimização da exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, assegurando que o enquadramento deste processo protege cabalmente os interesses nacionais.
24. O relatório sustenta que a despesa com o município de Lisboa (286 M.€) e com a Região Autónoma da Madeira (80 M.€) constitui evidência de que o encaixe financeiro com a privatização da ANA não foi maximizado (§§ 106-119).
25. Todavia, importa salientar que do ponto de vista das administrações públicas esta despesa tem um impacto neutro (despesa da administração central compensada por receita da administração regional e local) ou pode até ter tido um efeito positivo na despesa pública, ainda que indireto, em particular na despesa do município de Lisboa.
26. Ou seja, do ponto de vista global das finanças públicas, esta operação com o município de Lisboa, considerando que no relatório é indicado que a receita serviu para amortizar dívida remunerada, pode ter diminuído o custo com juros, pois, em regra, o custo de financiamento (taxa de juro) da República Portuguesa é inferior ao mesmo custo das autarquias locais (estas financiam-se junto da banca comercial).

Lisboa, 21 de dezembro de 2023.

Assinado por: **LUÍS FILIPE CRACEL VIANA**
Num. de identificação: 10366044
Data: 2023.12.21 18:10:57+00'00'
Certificado por: **Diário da República Eletrónico**
Atributos certificados: **Juiz Conselheiro -
Direção-Geral do Tribunal de Contas**

4/4



DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto vencida o presente Relatório em consistência com as sugestões detalhadas, mas não acolhidas, que formulei ao seu Relator, relacionadas com a inexistência de critérios explícitos e pertinentes do exame efetuado e dos fundamentos sobre os quais se sustentam as apreciações de auditoria (e.g. §§ 86, 93, 94, 105, 134, 138, 169, 170, 180, 185, 190, 204, 205, 246), com a sua insuficiente precisão (e.g. §§ 91, 92, 94, 111, 113, 117, 119, 148, 158), com a apreciação de decisões políticas que não cabe ao Tribunal apreciar (e.g. §§ 80, 93, 176, 180, 199, 205) e com a discordância da apreciação efetuada (e.g. §§ 101, 105, 213, 215, 259, 260), tudo com reflexo nas conclusões e recomendações do Relatório. Certas matérias identificadas em anteriores Relatórios/Pareceres do Tribunal, não relacionadas com o objetivo/objeto da auditoria a que respeita o presente Relatório (e.g. contabilização das taxas aeroportuárias), são amplamente retomadas pela mera constatação da não adoção de recomendações tal como formuladas nesses Relatórios/Pareceres.

21 de dezembro de 2023,

Lisboa e Tribunal de Contas,

A Juíza Conselheira,

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Declaração de voto relativa ao Relatório nº. 16/2023- Privatização da ANA

Esta declaração é formulada nos termos e fundamentos seguintes, de índole substancial:

- Não se pode concluir nos termos constantes do § 80. Por um lado, trata-se de uma opção política por quem, na altura (2012), tinha legitimidade para tal e, por outro não se releva a situação que, então se vivia resultante do cumprimento do Programa de Assistência a que o Estado português de entrava vinculado;
- As mesmas questões se colocam relativamente ao § 86 (ainda que se diga no parágrafo seguinte que a privatização da ANA já estava prevista há mais de dezasseis anos (?));
- Concretamente, quais as consequências, em termos financeiros, que se retiram da conclusão do § 105? Se sim, quantifiquem-se, se não que se assumam;
- Concretamente, os valores a que se referem os §§ 113 e 120 eram ou não devidos? O que acha o Tribunal adequado que devia ter sido feito e não foi?
- Não se encontra fundamentação para os §§ 138, 170 e 215 – fazem-se transcrições mas não encontramos análise técnica que as justifique;

Utilizam-se expressões como *"risco de sobreavaliação"*, *"risco de ...os valores da empresa não terem sido maximizados"*, *"risco de desproteção dos interesses nacionais"* sem que se reportem evidências, passada mais de uma década, sobre a materialização de tais riscos, o que seria exigível. Entendo que tais evidências seriam da máxima relevância para sustentar tais conclusões;

- Os §§ 180 e 205 consubstanciam conclusões que, sendo contundentes, não se encontram minimamente fundamentadas nem sequer explicadas, limitando-se a emitir juízos sobre uma opção de ordem eminentemente política;
- Consideramos que, em termos da contabilização de receitas, a posição defendida no Relatório terá que se colocar relativamente a todas as concessões: águas, portos, autoestradas, entre outras. Tal levaria a um empolamento de receitas que, contribuiria para uma leitura distorcida dos dados orçamentais. Estas receitas provenientes de taxas aeroportuárias são receita da concessionária como resulta do próprio contrato de concessão sendo a concessionária responsável pela sua liquidação e cobrança. Sobre esta posição existe um quadro legal que a suporta bem como abundantes argumentos quer do ponto de vista jurídico quer do ponto de vista contabilístico;

A este título o Estado tem como receita o valor fixado no contrato de concessão.

Acompanho a este propósito a declaração do senhor conselheiro Luís Viana.

- Concordo inteiramente com a ideia implícita no § 246 controlo eficaz sobre a receita proveniente da concessão de serviço público aeroportuário e a respetiva partilha. É, aliás esse o enfoque sobre o qual deve incidir a atenção do Tribunal de Contas.

Nestes termos, discordo das conclusões resultantes dos aspetos supra referenciados, bem como as respetivas recomendações.

Lisboa, 21 de dezembro de 2023,

A Conselheira Adjunta

(Participou na sessão por videoconferência)

Maria dos Anjos Capote

9. ANEXOS

9.1. FICHA SOBRE A PARTILHA DE RECEITAS

- ⇒ *Questão 1 – Nos termos dos contratos de concessão em causa, o 11.º Ano da Concessão é 2022 e a primeira prestação da partilha de receitas foi entregue até 31/03/2023?*
- ⇒ *Resposta 1 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 1 – O apuramento do montante de Receita Bruta para efeitos do mecanismo de partilha de receitas previsto nos contratos de concessão tem subjacente que não existe partilha de receitas durante os dez primeiros anos da concessão. Assim, a Concessionária realizou o pagamento da primeira prestação em 31/03/2023 considerando apenas as receitas brutas do período de 14 a 31 de dezembro de 2022. Conforme orientação transmitida em 24/05/2023, para efeitos do mecanismo de partilha de receitas da concessão, o Concedente considerou que o 11.º Ano da Concessão é 2022 e a Receita Bruta a considerar corresponde ao ano completo, de 01/01/2022 a 31/12/2022. Após confirmação do montante global a transferir a Concessionária realizou o pagamento do complemento em 01/06/2023.*
- ⇒ *Questão 2 – Nos termos dos contratos de concessão em causa, o 50.º Ano da Concessão é 2061 e a Receita Bruta da Concessão em 2062 já não irá ser objeto de partilha de receitas?*
- ⇒ *Resposta 2 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 2 – O apuramento do montante de Receita Bruta para efeitos do mecanismo de partilha de receitas previsto nos contratos de concessão tem subjacente que as receitas se partilham entre o Estado Português e a Concessionária durante 40 anos. Sendo 2022 o 11.º Ano da Concessão, de acordo com a interpretação transmitida pelo Concedente, o 50.º Ano da Concessão será 2061, razão pela qual a Receita Bruta de 2062 não irá ser objeto de partilha de receitas.*
- ⇒ *Questão 3 – O valor da primeira prestação da partilha de receitas entregue até 31/03/2023 foi determinado pela Receita Bruta entre 14/12/2022 e 31/12/2022?*
- ⇒ *Resposta 3 – Não.*
- ⇒ *Justificação 3 – Conforme orientação transmitida pelo Concedente, a Receita Bruta a considerar para efeitos do mecanismo de partilha de receitas compreende o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2022, e não apenas o período de 14 a 31 de dezembro de 2022.*
- ⇒ *Questão 4 – A Receita Bruta é prevista de forma detalhada pela ANA para cada Ano da Concessão?*
- ⇒ *Resposta 4 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 4 – Em termos previsionais, a Receita Bruta da Concessão é estimada de forma detalhada. No entanto, importa assinalar que, no que respeita à Receita Regulada, as estimativas não são efetuadas com o mesmo nível de detalhe do modelo utilizado para efetuar o reporte da receita regulada de 2022. A estimativa da receita regulada relativa a cada ano da concessão é efetuada de acordo com o previsto no anexo 12 do contrato de concessão, não sendo detalhada ao nível de cada taxa.*
- ⇒ *Questão 5 – A Receita Bruta obtida é registada de forma detalhada pela ANA para cada Ano da Concessão?*
- ⇒ *Resposta 5 – Sim.*

- ⇒ *Justificação 5 – O registo contabilístico da Receita Bruta obtida em cada ano é efetuado de forma detalhada, existindo uma conta contabilística para cada taxa cobrada. O modelo constante da nossa carta resulta da organização das diferentes rubricas utilizadas para efeito de registo contabilístico da receita. No que respeita aos diferentes conceitos da receita comercial, para além do conceito contabilístico de conta, o apuramento é efetuado tendo em conta o conceito analítico de centro de lucro.*
- ⇒ *Questão 6 – A Receita Bruta tem sido reportada ao Concedente pela ANA para cada Ano da Concessão?*
- ⇒ *Resposta 6 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 6 – Para efeitos da aplicação do mecanismo da partilha de receitas previsto nos contratos de concessão, a Concessionária reportou ao Concedente a Receita Bruta de 2022, que constitui o primeiro ano de aplicação do mecanismo. E no cumprimento às obrigações contratualmente estabelecidas irá promover todos os anos o reporte da Receita Bruta de cada ano elegível para efeitos do mecanismo de partilha de receitas. Relativamente aos anos de 2012 a 2022, a Receita Bruta da concessão foi reportada através dos Relatórios de Gestão e Contas aprovados e publicados.*
- ⇒ *Questão 7 – Há outra informação que seja pertinente prestar neste âmbito?*
- ⇒ *Resposta 7 – Não.*

9.2. FICHA SOBRE A INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

- ⇒ *Questão 1 – Ainda se encontram arquivados na Parpública todos os elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA?*
- ⇒ *Resposta 1 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 1 – Não obstante, nos termos do n.º 7 da RCM n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Parpública, SGPS, SA está obrigada a arquivar os elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, por um período de cinco anos. Em consequência, nesta data, estão apenas arquivados na Parpública os instrumentos jurídicos contratuais que concretizaram a venda por negociação particular, designadamente, Acordo de Venda por Negociação Particular, de 21 de fevereiro de 2013; Framework Agreement, de 21 de fevereiro de 2013; Certificado de Conclusão para a Venda por Negociação Particular, de 27 de Setembro de 2013; e ainda cópia do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, que se anexam.*
- ⇒ *Questão 2 – Foram enviados ao Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA?*
- ⇒ *Resposta 2 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 2 – O processo de privatização da ANA, SA, no âmbito do Processo n.º 16/2013 - DA IX, foi objeto de relato de auditoria, notificado à Parpública em 15 janeiro de 2016, para o exercício do contraditório, cuja resposta foi remetida ao Tribunal de Contas, em 28 janeiro de 2016, a coberto do ofício n.º 23925. Deste modo, a Parpública declara, para todos os efeitos legais que, ao tempo, entregou no Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, no âmbito do Processo n.º 16/2013 - DA IX.*
- ⇒ *Questão 3 – Há explicação para a inconsistência entre o Índice do Relatório indicar “7. Anexos” desde a página 30 e a versão enviada ao Tribunal só apresentar, a seguir à página 29, uma página não numerada com o título “ANEXOS” (e a lista desses Anexos) em vez da página 30 com a indicação de “7. Anexos” (e esses Anexos desde essa página)?*
- ⇒ *Resposta 3 – Não.*
- ⇒ *Justificação 3 – Atento o tempo decorrido não é possível reconstituir os termos que habilitem a uma resposta objetiva. Nos termos do n.º 7 da RCM n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Parpública, SGPS, SA está obrigada a arquivar elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, por um período de cinco anos.*
- ⇒ *Questão 4 – O Relatório foi enviado à comissão especial, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º do Caderno de Encargos, com a totalidade dos respetivos Anexos?*
- ⇒ *Resposta 4 – Sim.*
- ⇒ *Justificação 4 – Atento o tempo decorrido não é possível reconstituir os termos que habilitem a uma resposta objetiva. Nos termos do n.º 7 da RCM n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Parpública, SGPS, SA está obrigada a arquivar elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, por um período de cinco anos. Em anexo, ofício de envio do referido Relatório ao Presidente da Comissão de Acompanhamento.*
- ⇒ *Questão 5 – Há explicação para a pasta designada “Anexo I – Lista de diplomas” enviada em 16/08/2023 não incluir o documento “Anexo I – Lista de diplomas legais de enquadramento do processo de privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA” (designação do Anexo I na última página do Relatório), mas incluir uma lista de legislação (com 18 diplomas) e o Despacho 6948/2013 que não consta desta lista?*

⇒ Resposta 5 – Não.

⇒ Justificação 5 – Atento o tempo decorrido não é possível reconstituir os termos que habilitem a uma resposta objetiva. Nos termos do n.º 7 da RCM n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Parpública, SGPS, SA está obrigada a arquivar elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, por um período de cinco anos.

⇒ Questão 6 – Há explicação para a inconsistência da primeira página do documento correspondente ao Anexo II – B (Relatórios da ANA, SA, sobre Propostas não Vinculativas) consistir na versão digitalizada (PDF) de uma comunicação eletrónica enviada pela ANA à Parpública em 06/11/2012 “dentro” de uma comunicação eletrónica, entre endereços da Parpública, em 12/10/2012?

⇒ Resposta 6 – Não.

⇒ Justificação 6 – Atento o tempo decorrido não é possível reconstituir os termos que habilitem a uma resposta objetiva. Nos termos do n.º 7 da RCM n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Parpública, SGPS, SA está obrigada a arquivar elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, por um período de cinco anos.

Em contraditório (pronúncia de 06/12/2023), a Parpública declara: “Acontece que o sistema documental (Gestdoc) identifica primeiro o mês (12), depois o dia (10) e, por fim, o ano (2012). Deste modo, o registo do documento data de 10 de dezembro de 2012”. Ora, esta informação, que é plausível mas intempestiva (atenta a Resposta 6 prestada em 18/08/2023), não explica as restantes desconformidades e inconsistências – ver 70 e 258.

⇒ Questão 7 – Há explicação para a inconsistência dos documentos indicados na comunicação eletrónica recebida da Parpública em 18/08/2023 como correspondentes às “versões finais” dos Anexos III e IV indicados na última página do “Relatório integral” previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos consistirem, afinal, em versões digitais (PDF) de, respetivamente, Anexos II e III?

⇒ Resposta 7 – Não.

⇒ Justificação 7 – Atento o tempo decorrido não é possível reconstituir os termos que habilitem a uma resposta objetiva. Nos termos do n.º 7 da RCM n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a Parpública, SGPS, SA está obrigada a arquivar elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, SA, por um período de cinco anos.

Em contraditório (pronúncia de 06/12/2023), a Parpública “rejeita ter reconhecido não ter explicação para a gralha na identificação dos referidos anexos, nos termos e contexto em que é afirmado pelo Tribunal de Contas”. Porém, esta “gralha” junta-se à falta da apreciação da ANA sobre as propostas não vinculativas na lista e na documentação relativa ao processo de privatização da ANA que foi entregue ao Tribunal de Contas em 04/12/2013. E também se junta à falta dos Anexos do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos e à desconformidade da última página desse Relatório com o respetivo índice. Ora, da página 29 do mesmo Relatório consta sobre as propostas vinculativas: “Quanto às propostas técnicas, verifica-se, de acordo com a opinião manifestada pela Administração da ANA, que a proposta da Vinci é a mais forte e a mais competitiva de todas as apresentadas pelos concorrentes”. Acontece que a apreciação da ANA à proposta não vinculativa da VINCI a tinha qualificado de irrealista e inexequível e essa apreciação não constava (como deveria) da versão do referido Relatório que foi entregue ao Tribunal de Contas em 07/04/2014 – ver 70 e 258.

⇒ Questão 8 – Há outra informação que seja pertinente prestar neste âmbito?

⇒ Resposta 8 – Não.



9.3. AUDIÇÃO DO RELATO DA AUDITORIA

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Ministério das Finanças	X		X	
Ministério das Infraestruturas	X		X	
Autoridade Nacional da Aviação Civil	X		X	
Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA	X		X	
ANA – Aeroportos de Portugal, SA	X		X	

Privatização da ANA - Relato de Auditoria - Audição

Ministério das Finanças

Pronúncia recebida em 30/11/2023

Assunto: Privatização da ANA – Relato de auditoria.

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que atento ao conteúdo do relato, não temos comentários adicionais a tecer, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual, face aos oportunamente remetidos nos pedidos de informação anteriores, bem como nos contraditórios efetuados no âmbito dos pareceres referentes à Conta Geral do Estado.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete

Maria Manuel Simões

Privatização da ANA - Relato de Auditoria - Audição

Ministério das Infraestruturas

Pronúncia recebida em 30/11/2023

Assunto: Privatização da ANA - Relato de auditoria - Audição até 30/11/2023.

Encarrega-me Sua Exa. o Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Infraestruturas para nos termos e efeitos previstos no artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, enviar a seguinte pronúncia da área governativa das Infraestruturas, ao relato de auditoria sobre a privatização da ANA.

A presente pronúncia apenas incide sobre os Pontos 275 (Conclusões) e 289 (Recomendações) do referido Relato:

275. A ANAC tem competências cumulativas conflitantes de reguladora e gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, pondo em crise a sua independência e a independência da regulação económica desses contratos – ver 3.3.2.

Comentário: É entendimento desta área governativa que as competências delegadas na ANAC ao abrigo do Despacho n.º 9057/2022, de 25 de julho, já não se encontram em vigor, tendo em conta que existiu uma mudança na titularidade do órgão delegante, com a entrada em funções de um novo Ministro das Infraestruturas e Secretário de Estado das Infraestruturas, a 5 de janeiro de 2023. Aplicando-se, *smo*, à presente situação, a alínea b) do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo) que determina a caducidade do ato delegado com a mudança dos titulares do órgão delegante, neste caso o Secretário de Estado das Infraestruturas, Hugo Santos Mendes. Nesse sentido, considera-se que, atualmente, e tendo em conta o referido, que a ANAC não cumula competências conflitantes de reguladora e gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário.

289. Revogar a atribuição à ANAC das funções de entidade gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, que são conflitantes com as suas funções de entidades reguladora pondo em crise a sua independência e a independência da regulação económica desses contratos, e atribuir essa gestão a entidade pública habilitável e habilitada para o efeito.

Comentário: Considerando o comentário ao Ponto 275, é entendimento desta área governativa que não é necessário revogar a atribuição à ANAC das funções de entidade gestora dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário, tendo em conta que a referida atribuição caducou por mudança dos titulares dos órgãos delegante (alínea b) do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo), sendo que desde então (5 de janeiro de 2023) não foi proferido novo despacho de delegação de competências.

A Chefe do Gabinete

Maria Araújo

Privatização da ANA - Relato de Auditoria - Audição

Autoridade Nacional da Aviação Civil

Pronúncia recebida em 30/11/2023

Assunto: Projeto de Relato de Auditoria 2/2023 (VII) – Privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA – Exercício do Contraditório

Com referência ao assunto identificado em epígrafe, e na sequência da notificação do Tribunal de Contas relativa ao projeto de relato n.º 2/2023, do Departamento VII, ocorrida no dia 23.11.2023, a ANAC vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, apresentar a V. Exa. a sua pronúncia, nos seguintes termos:

1. O projeto de relato de auditoria acima identificado decorre dos pedidos de auditoria formulados pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República, solicitados ao Tribunal de Contas para efeitos de avaliação do «[...] processo de privatização da ANA e à concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal que foi atribuída, no que respeita à salvaguarda do interesse público e das obrigações de serviço público, com destaque para a definição dos níveis de exploração operacional e comercial, bem como a evolução das taxas aeroportuárias». Quanto a esta matéria,
2. A ANAC assinala que não teve qualquer intervenção material ou processual, quer ao nível da coadjuvação legislativa do Governo - tanto na preparação de projetos legislativos ou normativos - como na vertente do processo negocial, no quadro da elaboração do projeto de contrato de concessão de serviço público aeroportuário e na definição das condições contratuais e financeiras subjacentes ao processo de privatização da ANA.^{1 2}
3. Deste modo, esta Autoridade não tem legitimidade para se pronunciar sobre os pontos respeitantes ao núcleo essencial da matéria apreciada pelo Tribunal de Contas e, como tal, não lhe compete apreciar esses factos e respetivas observações do Tribunal, na medida em que esta Autoridade não interveio nas matérias objeto da auditoria.
4. Em concreto, não se pronuncia, assim, esta Autoridade **sobre a venda integral da ANA, o encaixe financeiro com a venda da mesma por via da privatização, as desconformidades e inconsistências referidas e a avaliação da salvaguarda do interesse público.**
5. Acresce ao referido que a ANAC, no quadro das suas atribuições, não se pronuncia sobre as opções legislativas adotadas pelo Governo³, a temporalidade e a oportunidade associadas às mesmas, competindo-lhe, apenas, no quadro do princípio da legalidade⁴, cumprir as normas para quais seja a destinatária ou tenha que fazer cumprir no âmbito do setor da aviação civil⁵.
6. É neste quadro legal de vinculação que a Autoridade exerce as suas atribuições e competências, em especial as que dizem diretamente respeito à regulação económica, destacando-se os respetivos princípios, as regras e os procedimentos, que se encontram vertidos nos artigos 65.º e sgs do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro⁶, que circunscrevem a missão da ANAC, enquanto autoridade reguladora independente.

¹ Conforme esclarecimentos prestados em sede de trabalho de campo realizado pelo Tribunal de Contas.

² À data o então INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil, IP.

³ XIX Governo Constitucional e seguintes.

⁴ Cfr. artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁵ Cfr. artigo 9.º dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

⁶ Com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 108/2013, de 31 de julho.

7. Por outra via, na dimensão das obrigações a cargo de uma entidade reguladora independente, importa salientar que o regime das taxas aeroportuárias definido no citado diploma legal estabelece e vincula as regras definidoras das taxas e a respetiva cobrança, à semelhança de outros regimes jurídicos vigentes no ordenamento jurídico português (regulação estrutural, comportamental...), onde se inclui, naturalmente, não só o setor aeroportuário, como o setor das concessões rodoviárias e outros regimes que permitem a cobrança de taxas pelos concessionários privados aos beneficiários dos serviços públicos que prestam⁷.
8. Portanto, o modelo atualmente vigente no setor aeroportuário é o que vincula a atuação da ANAC no âmbito do seu poder de regulação do mercado, como regular o comportamento da entidade gestora aeroportuária, em relação quer a aspetos económicos, desenvolvimento da concessão quer a aspetos de qualidade de serviço aos diversos utilizadores da Rede ANA.
9. Quanto a este ponto, sendo a ANAC uma entidade reguladora independente, assume a sua neutralidade nas opções legislativas tomadas pelo legislador, competindo-lhe aplicar o modelo regulatório que se encontrar vigente⁸.
10. Efetivamente, no contexto atual, este é o modelo que vincula a atuação da ANAC e o próprio acompanhamento do sistema tarifário anual da concessionária ANA, associado ao modelo de regulação económica (Anexo 12 do Contrato de Concessão)⁹, que submete aos utilizadores aeroportuários, destacando-se que a ANAC, em defesa do setor em geral e, neste caso, das transportadoras aéreas, passageiros e demais utentes em particular, intervém ex ante e ex post.
11. Veja-se que, em 2018, no decurso da consulta tarifária “Taxas Aeroportuárias da ANA”, a ANAC suspendeu cautelarmente o processo de consulta tarifária, uma vez que esta Autoridade considerou que a proposta submetida pela concessionária violava os princípios orientadores na determinação das taxas¹⁰.
12. Assim, ainda antes da fase das reclamações dos utilizadores à ANAC, nos termos do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, a ANAC interveio para corrigir a atuação da ANA, no quadro dos princípios da regulação económica. A este propósito, replica-se a fundamentação jurídica que justificou a decisão da ANAC em anexo.
13. No que respeita às alegadas “limitações ao exercício de funções do Presidente e do Vice-Presidente da ANAC” (em concreto dos anteriores Presidente Dr. Luís Miguel Ribeiro e Vice-Presidente Dr. Carlos Seruca Salgado), bem como as invocadas “situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC” ou de conflitos de interesses¹¹, com o devido e elevado respeito pela opinião desse Tribunal, permitimo-nos remeter para o contraditório que a ANAC produziu a esse respeito, no quadro da resposta ao Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, de 30 de janeiro.

⁷ Apenas a título de exemplo, veja-se o caso de diversas concessionárias da rede de autoestradas do Estado, que cobram taxas de portagem, que reconhecem como rendimento no âmbito da sua atividade.

⁸ Em todo o caso, e meramente como jeito de reflexão, em face do disposto no parágrafo 193, importa salientar que o n.º 6 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, na parte inicial estabelece desde logo, “6 - **Sem prejuízo do que estiver especialmente regulado**, a liquidação e a cobrança das taxas previstas no presente decreto-lei regem-se pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor.”, o que poderá justificar – em face do princípio de prevalência de normas especiais sobre normas gerais – o regime legalmente previsto no quadro de cobrança das taxas aeroportuárias previstas no citado diploma.

⁹ Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário, celebrado em 14.12.2012.

¹⁰ Comunicado da decisão da ANAC in <https://www.anac.pt/vPT/Imprensa/Comunicados/comunicados2018/Paginas/ComunicadodeImprensa082018.aspx>. De resto, posteriormente, a ANAC praticou outros atos administrativos, de natureza cautelar, cujo destinatário foi a ANA, no quadro da supervisão do cumprimento do Anexo 12.

¹¹ Cfr. Parágrafos 202, 214 e 231.

De resto, no decurso dos mandatos dos anteriores titulares dos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC foram praticados diversos atos administrativos de conteúdo negativo, ou seja, contrários a posições ou interesses da entidade gestora aeroportuária ANA, o que motivou, por parte de tal entidade, a apresentação em Tribunal de várias ações judiciais que visam contestar e impugnar atos de natureza regulatória desta Autoridade.

14. Em relação à alegada gestão dos contratos de concessão sem acompanhamento apropriado, o Tribunal de Contas refere que a ANAC tem vindo a acompanhar a gestão do contrato de concessão por via de diversos despachos do Governo (cfr. 232 do Relatório), mas tal acompanhamento, conforme refere o relato, **decorre da existência de uma previsão normativa expressa nos Estatutos da ANAC - alínea aa)** do n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos da ANAC.
15. Nesse quadro legal, a ANAC sempre procurou assegurar e assegurou a separação das matérias que dizem respeito à gestão do contrato (tanto na vertente da gestão corrente como na vertente estratégica) das matérias respeitantes à regulação económica e, para tal, importa destacar que o Governo, por razões de salvaguarda da transparência, delimitou em cada um dos despachos ministeriais as matérias em função da sua natureza.
16. Ora, nas matérias de regulação económica, apenas a ANAC tem competências para intervir conforme decorre da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto¹² (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo) e dos próprios Estatutos da ANAC, situação que ficou bem expressa na delimitação acima referida.
17. Todavia, e no que respeita concretamente à conclusão respeitante aos parágrafos 235 e 275 e à recomendação constante do parágrafo 289 importa clarificar que esta questão não se coloca no presente momento.
18. Com efeito, na opinião desta Autoridade, o Despacho n.º 9057/2022, de 15 de julho de 2022 (publicado no Diário da República, 2.ª série, Parte C, n.º 142, de 25 de julho de 2022), que determinou que a ANAC continuasse a assumir a representação do Concedente na gestão dos contratos de concessão do serviço público aeroportuário caducou com a demissão do anterior Secretário de Estado das Infraestruturas (Dr. Hugo Santos Mendes), ocorrida no final de 2022 (29.12.2022), pelo que, desde então, esta Autoridade deixou de ter delegação de poderes do Concedente em tais matérias, tendo em consideração o disposto na segunda parte da alínea b) do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo¹³. Nestes termos, a ANAC deixou, de facto, de continuar a exercer funções de representação do Concedente na gestão destes contratos.
19. Neste sentido, tal recomendação perdeu o seu sentido útil, sem prejuízo de a mesma ser possível de ser alterada com outro sentido, caso seja esse o entendimento desse Douto Tribunal.

Sobre a pronúncia solicitada à ANAC, são estes os comentários que, respeitosamente, esta Autoridade disponibiliza ao teor do relatório em análise.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho de Administração

Tânia Cardoso Simões

¹² Na redação conferida pela Lei n.º 12-A/2017, de 2 de maio e, sucessivamente pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e Lei n.º 75 B/2020, de 31 de dezembro.

¹³ Nesse sentido, sugere-se a alteração da afirmação constante do parágrafo 232, de que a delegação de funções de gestão do contrato de concessão ainda se mantém.

Privatização da ANA - Relato de Auditoria - Audição

PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, SA

Pronúncia recebida em 06/12/2023

Assunto: Relato de Auditoria 2/2023 DA VII - Privatização da ANA
Exercício do contraditório – PARPÚBLICA, SGPS, SA

Exmo. Senhor Auditor Coordenador,

A PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), SA (PARPÚBLICA), notificada em 23.11.2023 para se pronunciar em sede de exercício do contraditório sobre o projeto de Relato de Auditoria 2/2023 DA VII - "Privatização da ANA", vem, nos termos do artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, pronunciar-se sobre o respetivo conteúdo, nos termos e com os seguintes fundamentos:

QUESTÕES PRÉVIAS

Em cumprimento do disposto no n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 94-A/2012, de 14 de novembro, a PARPÚBLICA colocou à disposição do Tribunal de Contas toda a documentação relativa ao processo de privatização da ANA - Aeroportos de Portugal, SA (ANA, SA), concluído em 23.09.2013.

Na sequência de diversas diligências (que incluíram questionários, inquéritos, análises documentais e a realização de reuniões ao longo do ano de 2015), o Tribunal de Contas notificou a PARPÚBLICA, em 15.01.2016, do relato da Auditoria ao processo de privatização da ANA, SA (Processo n.º 16/2013 DA IX), para efeitos do exercício do contraditório, cuja resposta da PARPÚBLICA deu entrada no Tribunal de Contas, em 28.01.2016 (cfr. docs. 1, 2 e 2.1).

Deste modo, a PARPÚBLICA, ao tempo, como era sua obrigação, entregou ao Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes ao processo de privatização da ANA, no âmbito do Processo n.º 16/2013 – DA IX.

Nos termos do n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111-F/2012, de 28 de dezembro, a PARPÚBLICA ficou obrigada a arquivar os elementos respeitantes à privatização por um período de cinco anos.

DA AVALIAÇÃO INTEMPESTIVA DA ANA, SA (19)

No ponto 19 do Relato é referido que *"só em 21/12/2012, já no decurso do processo de privatização, é que surge um relatório de avaliação do Grupo ANA, pelo BIG-Banco de Investimento Global, SA, (BIG). r) Em janeiro de 2013 foi divulgada outra avaliação por outra entidade (Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CAL), reportada a 30/06/2012"*.

No ponto 101 é mesmo dito que *"a ANA foi privatizada sem avaliação prévia e sem ter sido calculado o respetivo preço base, tendo sido desrespeitados os termos legais aplicáveis"*.

Contudo, tal afirmação não corresponde à realidade, pois, como refere o Relato, o relatório de avaliação do Grupo ANA, elaborado pelo BIG-Banco de Investimento Global, SA, (BIG), foi recebido em data anterior à Resolução do Conselho de Ministros n.º 111-F/2012, aprovada em 27.12.2012, que selecionou a proposta vencedora para a aquisição de ações do capital social da ANA, SA, aliás, como o Tribunal de Contas reconheceu no Relato de auditoria do Processo n.º 16/2013 – DA IX (cfr. 176).

“Neste contexto, quando considerada a avaliação efetuada pela CCA, seis meses antes da do BIG verifica-se que foram efetivamente realizadas duas avaliações, por entidades distintas, o BIG e a CCA conforme exigido por lei”.

Quanto ao conceito de "preço base", na aceção do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 328/88, é hoje aceite que se encontra manifestamente desadequado e que não cumpre o propósito de apoio à decisão de venda e de salvaguarda do interesse público, por desatualização face às novas práticas de mercado e metodologias universalmente aceites, assentes noutras técnicas e em intervalos de valor, tal como o próprio Tribunal de Contas reconheceu expressamente no Relato de Auditoria do Processo n.º 16/2013 – DA IX (negrito nosso):

“No caso concreto, não foi calculado o preço base que consta no diploma legal pois, à luz das novas práticas de mercado, esta fórmula está ultrapassada, ou seja, não tem utilidade prática”.

Aliás, a própria relevância da tempestividade da realização das avaliações em sede de processos de reprivatização ou de alienação de participações sociais, no âmbito da Lei n.º 11/90, ou ao abrigo da Lei n.º 71/88, de 24 de maio (regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de setembro), na modalidade de venda direta por negociação particular, também evoluiu no tempo, pois na sua origem estava a preocupação de o decisor dispor de valores numa fase preparatória de reestruturação do setor e da própria empresa a privatizar quando ainda revestia a natureza de "empresa pública".¹

DA SOBREAVALIAÇÃO DA OFERTA DA VINCI (120 a 138)

O Tribunal de Contas reconhece que *“das propostas financeiras para a aquisição de 100% do capital social da ANA, a Vinci ofereceu a de maior valor, quer pela empresa (3.080M€), quer pelas ações (1.198,5M€). A proposta vinculativa da Vinci, sobre o valor da empresa, superou em 638M€ (26%) a segunda oferta mais elevada e em 580M€ (23%) a sua própria oferta não vinculativa”.*

Contudo, no Sumário do Relato de Auditoria 2/2023 DA VII é referido que *“a proposta não vinculativa da Vinci (2.500M€) superou todas as outras propostas (não) vinculativas. Mas não foi entregue evidência dos fundamentos para a alteração das propostas vinculativas face às não vinculativas”.*

Concluindo-se que, *“com o reforço da proposta financeira (que já era a maior) e sem evidência robusta de a proposta técnica ser a melhor, materializou-se o risco de sobrevalorização da oferta da Vinci”.*

Com o devido respeito, não é possível aceitar tal conclusão, por ir contra a própria natureza, a lógica, os objetivos e as regras estabelecidas para a operação de venda por negociação particular, estruturada em várias fases, nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 94-A/2012, de 14 de novembro.

Com efeito, por natureza, um processo de venda por negociação particular deve ser competitivo, assegurando a máxima concorrência, e a sua lógica, em termos dinâmicos, é que as propostas aumentem de valor, de fase para fase.

¹ V. Preparação e Execução dos programas de privatizações 1996-1999, Privatizações e Regulação, A Experiência Portuguesa, Ministério das Finanças, 1999.

Adicionalmente, os objetivos principais e secundários do processo de privatização da ANA, SA, encontram-se perfeitamente definidos no Decreto-Lei n.º 232/2012, como o Tribunal de Contas identifica em 133, destacando-se o primeiro objetivo estabelecido: *"A opção do Governo tem como objetivos, nomeadamente i) a maximização do encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA, SA;"*.

As regras do caderno de encargos do processo de privatização do capital social da ANA, SA, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94-A/2012 que definiu os critérios a utilizar para a seleção dos proponentes, de uma forma conjunta e integrada, face aos objetivos definidos para a privatização da ANA, SA, estabelecendo como primeiro critério de seleção *"a) O preço vinculativo apresentado para a aquisição das ações representativas do capital social da ANA, SA."*

Neste contexto, não se tendo verificado uma prevalência significativa entre as propostas técnicas, como resulta também da audição da ANA, SA, a diferença entre as propostas financeiras, na ordem de 638M€ (Vinci), tornou-se determinante na escolha do proponente, em cumprimento do principal objetivo da privatização – maximização do encaixe financeiro – e da aplicação dos critérios de seleção.

A este respeito, no Relato de Auditoria do Processo n.º 16/2013 DA IX, o Tribunal de Contas considerou que *"o balanço da operação foi positivo pois cumpriu o seu objetivo principal: A redução da dívida pública maximizando o valor da venda"*.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO COM DEFICIÊNCIAS (247 a 260)

No Sumário do Relato de Auditoria 2/2023 DA VII é referido que *"As desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, para as quais a Parpública reconheceu não ter explicação, são graves e revelam risco material de deturpação de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador."*

Com o devido respeito, não é possível aceitar tal conclusão, por não ser conforme com os factos processuais, não tomando em consideração a ausência de efeitos que estes eram suscetíveis de determinar no âmbito do processo de privatização em causa.

Com efeito, a alegada desconformidade e inconsistência, que não ocorreu, decorre da pronúncia do conselho de administração da ANA, SA, realizada nos termos e para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º (Relatório) do caderno de encargos aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 94-A/2012, de 14 de novembro.

Ora, tal pronúncia não tem carácter vinculativo e está circunscrita apenas à adequação dos projetos estratégicos constantes das propostas com os interesses da sociedade, materializada através da audição da ANA, SA, no âmbito da realização do relatório da PARPÚBLICA.

Em rigor, processualmente, a audição da ANA, SA, e os documentos que a suportam, não era suscetível de determinar a escolha do comprador, como é referido no Relato, uma vez que a seleção dos proponentes resulta da aplicação dos critérios constantes do artigo 5.º do caderno de encargos aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94-A/2012, de 14 de novembro, dos quais o projeto estratégico era apenas um dois oito critérios.

Ou seja: há uma sobrevalorização do contributo da audição da ANA, SA, em matéria de avaliação das propostas, que não está conforme com as regras do procedimento da venda direta, constantes do caderno de encargos.

Ainda que assim não fosse, o facto é que as reservas suscitadas pela ANA, SA, sobre o projeto estratégico da Vinci (designadamente quanto a potenciar o hub de Lisboa; promover o destino privilegiado de City break; incrementar o mercado da América do Norte; desenvolver outros serviços complementares; ênfase no marketing aeroportuário para diversificar mercados; uso eficiente da capacidade instalada; bem como a solução complementar com o Montijo para o novo aeroporto de Lisboa), foram todas dissipadas pelo tempo.

Por outro lado, tal como a PARPÚBLICA tentou clarificar, não existiu qualquer desconformidade ou inconsistência, porquanto todos os documentos existem, inclusive os relatórios da ANA, SA, e foram entregues ao Tribunal de Contas (cfr. docs. 3 e 4). Todos os anexos enviados constituem as versões finais dos referidos documentos, apesar da existência de uma gralha na identificação de um dos anexos, mas que em nada altera a existência, substância e conteúdo formal dos mesmos.

A este propósito, no ponto 253 do Relato são suscitadas dúvidas quanto à versão impressa de uma comunicação eletrónica de 6.11.2012, no âmbito da audição da ANA, uma vez que a data gerada pelo sistema documental é de 12/10/2012 7:14:53 PM, considerando o Tribunal de Contas haver uma discrepância de datas,

Acontece que o sistema documental (Gestdoc) identifica primeiro o mês (12), depois o dia (10) e, por fim, o ano (2012).

Deste modo, o registo do documento data de 10 de dezembro de 2012, não existindo, por isso, qualquer desconformidade e, muito menos, "deturpação de documentação processual".

A este propósito, a PARPÚBLICA rejeita ter reconhecido não ter explicação para a gralha na identificação dos referidos anexos, nos termos e contexto em que é afirmado pelo Tribunal de Contas.

A PARPÚBLICA apresentou, de boa-fé, a explicação possível a mais de dez anos de distância da data em que foram recebidos ou produzidos os documentos em causa.

Aliás, a PARPÚBLICA, quando compulsou a documentação em sistema para reenvio ao Tribunal de Contas, detetou a referida gralha na identificação do anexo em causa e, num espírito de total transparência, limitou-se a reenviar, como não podia deixar de ser, todos os documentos que havia entregue no Tribunal de Contas em 2013.

A PARPÚBLICA lamenta que a sua postura de total transparência e colaboração possa ter suscitado incompreensão e suspeita.

A PARPÚBLICA está inteiramente disponível e convida o Tribunal de Contas a consultar, in loco, o referido registo documental (12/10/2012 7:14:53 PM), a fim de esclarecer todas as dúvidas quanto à autenticidade, origem e completude do documento em causa, bem como o Relatório onde o mesmo se insere.

Quanto ao entendimento constante do ponto 258 do Relato, no sentido da PARPÚBLICA não estar dispensada de arquivar os elementos informativos relevantes de um processo de privatização por um período de 50 anos, importa distinguir, o procedimento de venda direta, materializado em instrumentos jurídico contratuais, da concessão de serviço público aeroportuário nos Aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, em cujo contrato, assinado em 14 de dezembro de 2012, a PARPÚBLICA não é parte, nem dispõe de quaisquer atribuições ou competências em matéria de gestão ou acompanhamento do referido contrato de concessão.

No que respeita ao procedimento de venda direta, sublinha-se que os instrumentos jurídicos que materializaram a referida privatização (o Acordo de Venda por Negociação Particular e o Framework Agreement) já cessaram a sua vigência, e todas as decisões procedimentais e jurídico-contratuais decorrentes da operação de privatização estão consolidadas pelo decurso do tempo.

Ora, como referido, nos termos do n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111-F/ 2012, de 28 de dezembro, a PARPÚBLICA ficou obrigada a arquivar os elementos respeitantes à privatização por um período de cinco anos.

Este prazo está em linha com o prazo do dever de conservação de documentos previsto em diversos legais, e.g., no artigo 107.º do Código dos Contratos Públicos, que obriga as entidades adjudicantes a conservar os documentos relativos ao procedimento de formação do contrato por um período de quatro anos.

Também os regimes de conservação de documentos administrativos ou contabilísticos estabelecem, como regra geral, o prazo de 10 anos, muito inferior, portanto, ao entendimento expresso pelo Tribunal de Contas.

Nos termos e com os fundamentos supra expostos, requer a V, Exas que sejam tidas em conta em sede de Relato final as considerações agora apresentadas.

Com os cumprimentos,

José Realinho de Matos
Presidente do Conselho de Administração

Privatização da ANA - Relato de Auditoria - Audição

ANA – Aeroportos de Portugal, SA

Pronúncia recebida em 07/12/2023

Assunto: Privatização Aeroportuária da ANA – Relato da Auditoria 2/2023 (Processo 11/2019 – Audit)

Acusamos a receção do Relatório de auditoria em epígrafe, enviado à ANA - Aeroportos de Portugal SA (doravante ANA), para pronúncia nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97 (princípio do contraditório).

Como nota prévia é de salientar que, incidindo o Relatório sobre a gestão do processo de privatização da empresa, conduzido por entidades públicas ou detidas pelo Estado, não cabe à ANA pronunciar-se sobre as opções, procedimentos ou decisões adotadas nesse contexto.

Sem prejuízo do referido, a ANA assinala que não acompanha a maioria das considerações e afirmações produzidas, designadamente quanto aos (alegados) desequilíbrios dos contratos de concessão a favor do privado e em especial no que respeita às taxas aeroportuárias e à receita da concessão, pretendendo pronunciar-se especificamente sobre as seguidamente indicadas.

Em primeiro lugar, não pode a ANA deixar de referenciar que o contrato de concessão resultou da negociação entre concedente e concessionária, ou seja entre o Estado Português e a ANA, à data uma empresa privada de capital social integralmente detido pelo Estado Português, encontrando-se já bastante consolidado quando se iniciou o processo de privatização da ANA a 07/09/2012.

E ficou finalizado, nos seus termos e condições, com a assinatura do mesmo pelas partes a 14/12/2012, muito antes do termo do processo de privatização a 22/10/2013, não tendo ocorrido, nesse período temporal qualquer alteração ou modificação do clausulado do contrato de concessão, por iniciativa de qualquer das partes.

Esclarece-se igualmente que, no cumprimento do estabelecido na cláusula 6 do contrato de concessão o Pagamento Inicial de € 1.200.000,00, foi realizado sempre, e nas duas parcelas, pela ANA. Nunca a VINCI Concessions poderia assumir diretamente o pagamento de qualquer prestação do Pagamento Inicial, visto tratar-se de uma obrigação do contrato de concessão a realizar pela concessionária, que é a ANA. Assim, refuta-se integralmente a afirmação que terá sido a VINCI Concessions que pagou a segunda parcela de 400 M€ (ponto 165 do Relatório), a qual deverá ser reformulada em conformidade.

Ainda a propósito do Pagamento Inicial, não pode a ANA deixar de referenciar o Parecer do Eurostat sobre o registo em contas nacionais do Contrato de Concessão e de privatização da ANA, que constitui o anexo 15 ao Relatório de auditoria ao processo de privatização da ANA SA do Tribunal de Contas de dezembro de 2015, expressamente se refere:

- *“... there is no value added from the concession sale to ANA and thus the cash paid for the concession would only reduce the net value of the company in National Accounts.”*
- *"(...) given that our view is that the concession sale shall not impact on the value of ANA in National Accounts, it is clear that the sale of the concession is simply bringing forward proceeds which would otherwise have been received through privatisation (and recorded as a disposal of equity in National Accounts). And despite the level of the privatisation proceeds (EUR 3.1 billion), one should be aware that if the concession had not been transferred for EUR 1.2 billion and were instead granted without payment, it would be expected that the privatisation proceeds would be higher to reflect the additional resources within the company."*

- “(...) Eurostat believes that the concession sale should be viewed as an integral part of the privatisation deal, with no additional value added to ANA, and therefore treated wholly as a financial transaction, in line with the general principle for the statistical treatment of one-off operations undertaken in advance of privatisation operations”.

Nestes termos, refutam-se todas as considerações produzidas no Relatório que o Pagamento Inicial não se revelou um benefício financeiro para o Estado e que constituiria um abatimento ao preço da privatização, reduzindo-o.

Prosseguindo,

O contrato de concessão celebrado pela ANA com o Estado Português enquadra-se nas exceções ao regime das parcerias público-privadas (PPP) estabelecidas no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, concretamente na prevista na alínea c) do n.º 5 do artigo 2.º deste diploma, como aliás se reconhece no Relatório (pontos 173 e seguintes), por constituir uma concessão atribuída pelo Estado através de diploma legal, no caso o Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro (e também o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro) e o contrato de concessão ter sido celebrado com uma entidade, à data, de capitais exclusivamente públicos.

Ainda assim, e ao contrário do afirmado no Relatório (ponto 175), o contrato de concessão celebrado contempla mecanismos de partilha de benefícios com o concedente determinados em função da procura, dado que o mecanismo da partilha de receitas previsto incide sobre a receita bruta da concessão. A partilha abrange toda a receita proveniente da prestação de atividades e serviços aeroportuários e das atividades comerciais, as quais incluem as receitas da ANA provenientes das atividades de restauração ou de *duty free*.

Além disso,

A propósito das considerações efetuadas no Relatório relativamente às taxas aeroportuárias, assinala-se que, tanto a celebração do contrato de concessão, como o processo de privatização da ANA, em momento algum estabeleceram ou implicaram, ainda que indiretamente, qualquer alteração, formal ou substantiva, da competência das entidades gestoras dos aeroportos para a fixação das *“contrapartidas devidas pela ocupação e pelo exercício de atividades e serviços em bens do domínio público aeroportuário incluídos no âmbito da concessão”*, entenda-se, das taxas aeroportuárias, e para a respetiva liquidação e cobrança.

Com efeito, é o Estado Português, e concedente, que determina, por via legal (o Decreto-Lei n.º 254/2012), pelo que com força jurídica *erga omnes*, a transferência para a ANA, enquanto entidade gestora aeroportuária e concessionária, dos poderes de autoridade do Estado quanto à fixação das taxas aeroportuárias e respetiva cobrança coerciva, bem como da competência para realizar a liquidação e cobrança das taxas aeroportuárias¹, bem como a qualificação das receitas das taxas aeroportuárias como receitas próprias da gestora aeroportuária².

É de salientar que esta opção do Estado não resultou de qualquer acordo ou solução negociada no âmbito da celebração do contrato de concessão ou do processo de privatização à data já em curso.

¹ Vd. artigo 7.º, n.º 1 alíneas b) e c) e no artigo 43.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 254/2012.

² Vd. artigo 43.º, n.º 1, *in fine* do Decreto-Lei n.º 254/2012.

Bem pelo contrário, trata-se de uma solução consagrada em legislação específica do setor aeroportuário e há muito consolidada no ordenamento nacional a favor da ANA EP e da ANA SA.³ ⁴ E que o Estado Português, mesmo sabendo que estava em curso a contratualização da concessão e o processo de privatização da gestora aeroportuária, considerou que se mantinha adequada e válida e juridicamente eficaz, razão pela qual a ANA não acompanha e refuta todo o exposto no Relatório sobre as taxas aeroportuárias como receitas públicas (pontos 191 a 198).

Sem prejuízo do exposto, e no que respeita, em concreto, à aplicação do mecanismo da partilha de receitas previsto nos contratos de concessão de serviço público aeroportuários celebrados pelo Estado Português em 14/12/2012 (Portugal Continental e Açores) e em 10/09/2013 (Madeira), em que a ANA é a concessionária, tomamos em boa nota as considerações imputadas à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos - UTAP (ponto 244 do Relatório), cujo parecer, no entanto, se desconhece na sua integralidade, impossibilitando assim qualquer apreciação e comentários na presente missiva.

Ademais, por se tratar de matéria específica dos contratos de concessão celebrados com o Estado Português, a mesma deve discutir-se primordialmente neste âmbito e entre as respetivas partes contratantes, estando a ANA disponível, se entendido necessário e sempre que interpelada para o efeito pelo Estado Português, para lhe fornecer os elementos e esclarecimentos pertinentes e discutir esta matéria com maior detalhe e profundidade.

No que respeita às afirmações de ausência de reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da gestora aeroportuária da rede de aeroportos concessionados, não pode a ANA deixar de tecer alguns esclarecimentos críticos refutando tal entendimento, sendo o primeiro, desde logo, que a mesma não se encontra devidamente fundamentada.

A propósito, damos nota que desde 2014, primeiro exercício completo após a cessão das ações da ANA, até ao presente, o tráfego nos aeroportos concessionados sob gestão da ANA passou de 32 milhões de passageiros para 56 milhões de passageiros, perfazendo um crescimento anual de 6,3%. Estimando-se, de acordo com a evolução registada neste ano, que o tráfego na rede ANA em 2023 seja cerca de 66 milhões de passageiros.

Mais esclarecemos que, entre 2003 e 2012, o crescimento do tráfego total de passageiros nos aeroportos concessionados à ANA foi de 4,5% por ano. Porém, no período de 2013 a 2023, e apesar dos impactos da situação pandémica vividos nos anos de 2020-2021, o crescimento do tráfego total de passageiros nestes aeroportos foi de 7,6%; por ano; sendo que, se olharmos apenas para o período até 2019, excluindo, portanto, o período da pandemia do COVID-19, o crescimento médio do tráfego aéreo foi de 10,7% por ano. Seguem em anexo quadros ilustrativos da evolução do tráfego nos aeroportos da rede no período 2003-2022.

Este diferencial é particularmente relevante no aeroporto de Faro - na década pré-privatização (2003-2013) apresentou um crescimento do tráfego de 2,4% por ano, sendo que na década após a privatização (2013-2023) registou um crescimento de 4,8% por ano -, e no aeroporto da Madeira que na década pós-privatização apresentou um crescimento de tráfego na ordem dos 6,7% por ano.

No caso do aeroporto de Lisboa, e num cenário conhecido de significativas limitações da respetiva capacidade, a aposta da gestora aeroportuária em soluções de otimização operacional permitiu duplicar o número de passageiros recebidos nesta infraestrutura aeroportuária, passando de 16 milhões de passageiros processados em 2013 para 28,2 milhões de passageiros processados em 2022, estimando-se para 2023, de acordo com a evolução do tráfego registada neste ano, o processamento no aeroporto de Lisboa de cerca de 34 milhões de passageiros.

Por outro lado, não pode deixar a ANA de ilustrar o desenvolvimento da conectividade aeroportuária, com abertura de novas rotas e o aumento de frequências em rotas existentes, que se concretizou no período da concessão de 2013 a 2023:

³ A competência da ANA, EP, para a fixação da taxas e cobrança coerciva e para a liquidação e cobrança das taxas aeroportuárias consta dos artigos 2.º, alíneas b) e c) e 25.º, alíneas a) e e) do Decreto-Lei n.º 246/79 e do artigo 20.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 102/90. A qualificação das receitas das taxas aeroportuárias como receitas da ANA, EP, "proveitos da empresa", vem no artigo 25.º, alíneas a) e e) do Decreto-Lei n.º 246/79, e no artigo 20.º, n.º 1, *in fine* do Decreto-Lei n.º 102/90.

⁴ A competência da ANA SA para a fixação da taxas e respetiva cobrança coerciva, e para a liquidação e cobrança das taxas consta dos artigos 4.º, alíneas b) e c) do Decreto-Lei n.º 404/98 e 20.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 102/90. A qualificação das receitas das taxas aeroportuárias como receitas da ANA SA resulta do disposto no artigo 20.º, n.º 1, *in fine* do Decreto-Lei n.º 102/90.

- o aeroporto de Lisboa tem, em 2023, mais 129 destinos diretos e mais 107% de tráfego de passageiros que em 2013;
- o aeroporto do Porto tem, em 2023, mais 114 destinos diretos e mais 143% de tráfego de passageiros que em 2013;
- o aeroporto de Faro tem, em 2023, mais 73 destinos diretos e mais 90% de tráfego de passageiros que em 2013;
- os aeroportos da Madeira (Funchal e Porto Santo) têm, em 2023, mais 59 destinos diretos e mais 87% de passageiros processados que em 2013;
- os aeroportos dos Açores (Ponta Delgada, Horta, Santa maria e Flores) têm, em 2023, mais 33 destinos diretos e mais 144% de passageiros processados que em 2013.

Os números apresentados são reflexo do trabalho realizado pela gestora aeroportuária em articulação com as várias entidades públicas e do turismo e, ainda, com a assistência operacional, técnica e comercial dos serviços centrais da VINCI e dos outros aeroportos do Grupo VINCI (nomeadamente Gatwick, que constitui um aeroporto de referência no contexto internacional), e evidenciam, de forma inequívoca, o sucesso da estratégia desenvolvida até ao presente na promoção do país e no crescimento da posição competitiva dos aeroportos nacionais.

No mesmo período temporal (2013-2022), as receitas reguladas por passageiros em preços correntes cresceram ligeiramente (0,4% de crescimento anual) e as receitas das atividades comerciais por passageiro cresceram 1,6% por ano. Sendo que a estes crescimentos na parte dos proveitos, foram adicionados os ganhos de produtividade da ANA, que perfazem entre 2013 e 2022 uma diminuição significativa de 7,6% por ano dos custos por passageiro.

(in '000 €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR 2013/2022
Pax	32.069	35.113	38.982	44.505	51.829	55.354	59.151	17.987	24.924	55.752	6,3%
Receita Aviação / Pax	10,23	9,37	9,46	9,67	9,78	10,09	10,16	8,69	9,99	10,65	0,4%
Receita não aviação / Pax	3,93	3,89	3,91	4	3,93	4,03	4,16	5,9	5,63	4,55	1,6%
FSE/Pax	6,58	3,61	3,38	3,07	2,85	2,87	2,87	6,91	5,07	3,07	-8,1%
Staff Cost/Pax	2,11	2,05	1,93	1,63	1,46	1,42	1,42	4,24	2,79	1,3	-5,2%
Total Costs/Pax	9,26	5,66	5,6	5,04	4,39	4,09	4,62	12,34	8,67	4,53	-7,6%

Damos nota que este desempenho da concessão se baseou numa estratégia proativa global, desenvolvida pela ANA, de captação, incentivo e consolidação do tráfego aéreo, de implementação de soluções de desenvolvimento da capacidade operacional dos aeroportos, de resiliência relativamente aos impactos sofridos durante a pandemia da COVID-19 e de gestão eficiente dos riscos e encargos envolvidos com a atividade aeroportuária concessionada. E concretizou-se num enquadramento jus-contratual que atribuiu à concessionária todos os riscos da concessão, nomeadamente o risco de tráfego e os riscos económicos da evolução do setor da aviação civil, e em que o Estado Português não teve quaisquer encargos financeiros envolvidos, mantendo, no entanto, os benefícios resultantes de todas as externalidades positivas geradas pela concessão.

Tal performance positiva traduziu-se igualmente, e de forma direta, num encaixe adicional de impostos a favor do Estado, assinalando-se que o Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas (IRC) suportado pela ANA em 2013 foi de 8,5 milhões de euros, sendo que o IRC gerado em 2022 foi de 146 milhões de euros.

Mais se assinala que o montante pago pela ANA em 2023 no âmbito do mecanismo da partilha de receitas prevista nos contratos de concessão celebrados com o Estado Português foi de 8,5 milhões de euros, valor equivalente ao total de IRC pago pela ANA em 2013.

E sublinhamos que este mecanismo de partilha de receita com o Estado Português/concedente se concretizará todos os anos até ao termo das concessões aeroportuárias, e em percentagem crescente até atingir 10% da receita bruta da concessão no período do 40.º ao 50.º Ano da Concessão, assegurando ao Estado Português encaixes previstos acumulados de 3 mil milhões de euros entre 2023 e 2062, conforme consta no próprio Orçamento de Estado para 2024 (Quadro 4.26, página 176).

Por fim, no que respeita às considerações sobre a existência de um monopólio fechado e da inexistência de concorrência entre os aeroportos nacionais, e destes com aeroportos internacionais, não pode a ANA deixar de referenciar, desde logo, que o processo de privatização, objeto da presente auditoria, não originou qualquer modificação do objeto da concessão de serviço público aeroportuário atribuída à ANA, pois que se manteve inalterado o conjunto de aeroportos que já se encontravam anteriormente concessionados à ANA ao abrigo do Decreto-Lei n.º 404/98, e antes dela à ANA EP pelo Decreto-Lei n.º 246/79.

Importa ter presente, neste tema, que as limitações inerentes à dimensão do país e à expressão operacional, económica e geográfica dos aeroportos concessionados, em que se incluem aeroportos de média e pequena dimensão, alguns destes situados em regiões ultraperiféricas (Açores e Madeira) e cronicamente deficitários, sem capacidade competitiva para atuar de forma autónoma e em concorrência com os demais aeroportos nacionais (bem como com aeroportos internacionais com o mesmo perfil de procura) constituem fatores naturais para a existência de um agregado restrito de aeroportos no território nacional.

Mais, é de salientar que este conjunto de aeroportos concessionados à ANA foi expressamente qualificado, no Decreto-Lei n.º 254/2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 108/2013, como uma "rede aeroportuária", que pressupõe uma gestão integrada e global das infraestruturas aeroportuárias que a compõem, assente em "*princípios de estabilidade e solidariedade na sua constituição, exploração e desenvolvimento*" (vd. artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 254/2012).

Embora a opção por uma gestão de cada um dos aeroportos de forma autónoma, ou por uma gestão em rede caiba ao decisor público, são de salientar as vantagens desta última, nomeadamente no que se refere à proteção económica, de exploração e até operacional dos aeroportos mais pequenos da rede, bem como o apoio à exploração e ao desenvolvimento dos aeroportos mais vulneráveis, como é o caso do Terminal Civil de Beja e dos aeroportos dos Açores e da Madeira, enquanto regiões ultraperiféricas da União Europeia, para as quais o transporte aéreo tem importância vital.

A inclusão na rede aeroportuária permite igualmente assegurar os aeroportos mais pequenos que integram a rede de recursos e capacidades que não estariam disponíveis, ou que teriam dificuldade em aceder, se operassem de forma autónoma, nomeadamente em matéria ambiental, de sustentabilidade e inovação, dotando-os, nessa medida, de ambições mais fortes e de acrescido potencial competitivo.

A criação da rede aeroportuária segundo princípios de solidariedade e estabilidade encontra também expressão, indiretamente, no modelo regulatório, ao definir a receita regulada média máxima por passageiro para o conjunto dos aeroportos de Lisboa, Beja e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (Grupo Lisboa - Anexo 12 aos Contratos de Concessão) e ao impor, em determinadas circunstâncias, impactos tarifários apenas ao aeroporto de Lisboa.

Reiterando a impossibilidade de uma análise mais profunda no curto prazo concedido, ainda que prorrogado, e a conseqüente incompletude do exercício do contraditório, a ANA manifesta a sua disponibilidade para qualquer esclarecimento ou informação adicional que se entenda adequada ou pertinente para a devida revisão do Relatório apresentado.

Subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

Thierry Ligonnière

Presidente da Comissão Executiva

José Luís Arnaut

Presidente do Conselho de Administração

